




Government
Publications

Government
Publication



Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761116506890>

SENATE
HOUSE OF COMMONS

Issue No. 1

Wednesday, November 16, 1977
Thursday, November 24, 1977

Joint Chairmen:

Senator Eugene A. Forsey
Mr. Robert McCleave, M.P.

SÉNAT
CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 1

Le mercredi 16 novembre 1977
Le jeudi 24 novembre 1977

Coprésidents:

Sénateur Eugene A. Forsey
M. Robert McCleave, député

*Minutes of Proceedings and Evidence
of the Standing Joint Committee on*

*Procès-verbaux et témoignages
du Comité mixte permanent des*

Regulations and other Statutory Instruments

Règlements et autres textes réglementaires

RESPECTING:

Organization, Review of Statutory Instruments

CONCERNANT:

Organisation, examen des textes réglementaires

INCLUDING:

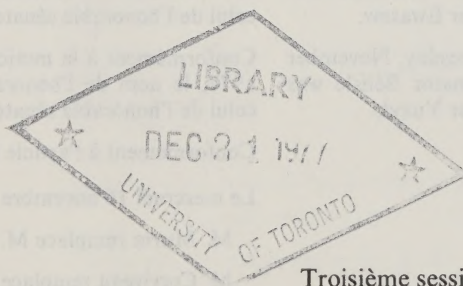
The First Report to both Houses of Parliament.

Y COMPRIS:

Le premier rapport aux deux Chambres du
Parlement.

Third Session of the
Thirtieth Parliament, 1977

Troisième session de la
trentième législature, 1977



STANDING COMMITTEE ON
REGULATIONS AND OTHER STATUTORY
INSTRUMENTS

Joint Chairmen:

Senator Eugene A. Forsey
Mr. Robert McCleave, M.P.

Vice-Chairman:

Mr. Kenneth Robinson, M.P.

Representing the Senate:

Senators:

Asselin	Godfrey
Bélisle	Lafond

Representing the House of Commons:

Messrs.

Allard	Bécharde
Baldwin	Brewin
Balfour	Gauthier (<i>Ottawa-Vanier</i>)

COMITÉ MIXTE PERMANENT DES
RÈGLEMENTS ET AUTRES TEXTES
RÉGLEMENTAIRES

Coprésidents:

Sénateur Eugene A. Forsey
M. Robert McCleave, député

Vice-président:

M. Kenneth Robinson, député

Représentant le Sénat:

Les sénateurs:

McDonald	Riley—(7)
----------	-----------

Représentant la Chambre des communes:

Messieurs

Hnatyshyn	MacGuigan
Leblanc (<i>Laurier</i>)	Pinard—(12)

(Quorum 7)

Les cogreffiers du Comité

Jacques Lahaie

Denis Bouffard

Joint Clerks of the Committee

Pursuant to a motion in the Senate on Tuesday, November 15, 1977, the name of the Honourable Senator McDonald was substituted for that of the Honourable Senator Ewasew.

Pursuant to a motion in the Senate on Wednesday, November 16, 1977, the name of the Honourable Senator Bélisle was substituted for that of the Honourable Senator Yuzyk.

Pursuant to S.O. 65(4)(b)

On Wednesday November 16, 1977:

Mr. Murta replaced Mr. Baldwin;
Mr. Corriveau replaced Mr. Gauthier (*Ottawa-Vanier*);
Mr. Loiselle (*Saint-Henri*) replaced Mr. Leblanc (*Laurier*);
Mr. Langlois replaced Mr. Pinard.

On Thursday, November 17, 1977:

Mr. Gauthier (*Ottawa-Vanier*) replaced Mr. Corriveau;
Mr. Leblanc (*Laurier*) replaced Mr. Loiselle (*Saint-Henri*);

Conformément à la motion au Sénat le mardi 15 novembre 1977, le nom de l'honorable sénateur McDonald est substitué à celui de l'honorable sénateur Ewasew.

Conformément à la motion au Sénat le mercredi 16 novembre 1977, le nom de l'honorable sénateur Bélisle est substitué à celui de l'honorable sénateur Yuzyk.

Conformément à l'article 65(4)b) du Règlement

Le mercredi 16 novembre 1977:

M. Murta remplace M. Baldwin;
M. Corriveau remplace M. Gauthier (*Ottawa-Vanier*);
M. Loiselle (*Saint-Henri*) remplace M. Leblanc (*Laurier*);
M. Langlois remplace M. Pinard.

Le jeudi 17 novembre 1977:

M. Gauthier (*Ottawa-Vanier*) remplace M. Corriveau;
M. Leblanc (*Laurier*) remplace M. Loiselle (*Saint-Henri*);

Mr. Pinard replaced Mr. Langlois.

On Wednesday, November 23, 1977:

Mr. Baldwin replaced Mr. Murta.

M. Pinard remplace M. Langlois.

Le mercredi 23 novembre 1977:

M. Baldwin remplace M. Murta.

ORDERS OF REFERENCE

STATUTORY

Extract from the *Statutory Instruments Act*—1970-71-72 c. 38:

26. Every statutory instrument issued, made or established after the coming into force of this Act, other than an instrument the inspection of which and the obtaining of copies of which are precluded by any regulations made pursuant to paragraph (d) of section 27, shall stand permanently referred to any Committee of the House of Commons, of the Senate or of both Houses of Parliament that may be established for the purpose of reviewing and scrutinizing statutory instruments.

OF THE SENATE

The Honourable Senator Langlois moved, seconded by the Honourable Senator Perrault, P.C.:

That a Message be sent to the House of Commons by one of the Clerks at the Table to inform that House that the Honourable Senators Asselin, Ewasew, Forsey, Godfrey, Lafond, Riley and Yuzyk have been appointed to act on behalf of the Senate as Members of a Joint Committee of both Houses on Regulations and other Statutory Instruments.

The question being put on the motion it was—
Resolved in the affirmative.

HOUSE OF COMMONS

Tuesday, November 22, 1977

ORDERED,—That the quorum of the Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments be fixed at seven (7) Members, provided that both Houses are represented, whenever a vote, resolution or other decision is taken, and that the Joint Chairmen be authorized to hold meetings and receive evidence so long as four (4) Members are present, provided that both Houses are represented; and

That the Committee have power to engage the services of such expert staff, and such stenographic and clerical staff as may be required.

ATTEST:

Le Greffier de la Chambre des communes

ALISTAIR FRASER

The Clerk of the House of Commons

ORDRES DE RENVOI

STATUTAIRE

Extrait de la *Loi sur les textes réglementaires*—1970-1971-1972 c. 38:

26. Tout texte réglementaire établi après l'entrée en vigueur de la présente loi, autre qu'un texte pour lequel ont été établis, en application de l'alinéa d) de l'article 27, des règlements empêchant d'en faire l'examen et d'en obtenir copie, est soumis en permanence à tout comité de la Chambre du Parlement qui peut être établi aux fins d'étudier et de vérifier les textes réglementaires.

DU SÉNAT

L'honorable sénateur Langlois propose, appuyé par l'honorable sénateur Perrault, C.P.,

Qu'un message soit transmis à la Chambre des communes, par un des greffiers au bureau, pour l'informer que les honorables sénateurs Asselin, Ewasew, Forsey, Godfrey, Lafond, Riley et Yuzyk ont été désignés pour agir comme représentants du Sénat au sein du Comité mixte des deux Chambres au sujet des règlements et autres textes réglementaires.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

CHAMBRE DES COMMUNES

Le mardi 22 novembre 1977

IL EST ORDONNÉ,—Que le quorum du Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires soit de sept (7) membres à condition que les deux Chambres soient représentées au moment d'un vote, d'une résolution ou de toute autre décision et que les coprésidents soient autorisés à tenir des réunions et à entendre des témoignages dès que quatre (4) membres sont présents, à condition que les deux Chambres soient représentées; et

Que le comité soit habilité à retenir les services de tout le personnel spécialisé et de tous sténographes ou personnel de soutien nécessaires.

ATTESTÉ:

REPORT TO THE SENATE

The Honourable Senator Lafond, Acting Joint Chairman, from the Standing Joint Committee of the Senate and House of Commons on Regulations and other Statutory Instruments, presented its first Report as follows:—

THURSDAY, November 17, 1977

The Standing Joint Committee of the Senate and House of Commons on Regulations and other Statutory Instruments presents its first Report, as follows:

Your Committee recommends that its quorum be fixed at seven (7) members, provided that both Houses are represented, whenever a vote, resolution or other decision is taken, and that the Joint Chairmen be authorized to hold meetings and receive evidence so long as four (4) members are present, provided that both Houses are represented;

That the Committee have power to engage the services of such expert staff and such stenographic and clerical staff as may be required; and

Your Committee further recommends that it be empowered to sit during sittings and adjournments of the Senate.

Respectfully submitted,

Paul C. Lafond,
Acting Joint Chairman.

With leave of the Senate,

The Honourable Senator Lafond moved, seconded by the Honourable Senator Bonnell, that the Report be adopted now.

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative.

RAPPORT AU SÉNAT

L'honorable sénateur Lafond, coprésident du Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires, présente son premier rapport, comme il suit:

Le JEUDI 17 novembre 1977

Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires du Sénat et de la Chambre des communes présente son premier rapport, comme il suit:

Votre Comité recommande que son quorum soit fixé à sept (7) membres, à condition que les deux Chambres soient représentées, chaque fois que doit se tenir un vote, s'adopter une résolution ou se prendre une autre décision et que les coprésidents soient autorisés à tenir des réunions et recevoir des témoignages, pourvu que quatre (4) membres soient présents, à condition que les deux Chambres soient représentées;

Que le Comité soit autorisé à retenir les services des experts, sténographes et commis dont il aura besoin; et

Votre Comité recommande aussi que le comité soit autorisé à siéger durant les ajournements du Sénat.

Respectueusement soumis,

Le coprésident suppléant,
Paul C. Lafond.

Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Lafond propose, appuyé par l'honorable sénateur Bonnell, que le rapport soit adopté maintenant.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

REPORT TO THE HOUSE OF COMMONS

Thursday, November 17, 1977

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments has the honour to present its

FIRST REPORT

Your Committee recommends: That its quorum be fixed at seven (7) members, provided that both Houses are represented, whenever a vote, resolution or other decision is taken, and that the Joint Chairmen be authorized to hold meetings and receive evidence so long as four (4) members are present, provided that both Houses are represented;

That the Committee have power to engage the services of such expert staff, and such stenographic and clerical staff as may be required.

A copy of the relevant Minutes of Proceedings and Evidence (*Issue No. 1*) is tabled.

Respectfully submitted,

Le coprésident

Robert McCleave

Joint Chairman

(Concurred in on Tuesday, November 22, 1977.)

RAPPORT À LA CHAMBRE DES COMMUNES

Le jeudi 17 novembre 1977

Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires a l'honneur de présenter son

PREMIER RAPPORT

Le Comité recommande: Que le quorum soit de sept (7) membres à condition que les deux Chambres soient représentées au moment d'un vote, d'une résolution ou de toute autre décision et que les coprésidents soient autorisés à tenir des réunions et à entendre des témoignages dès que quatre (4) membres sont présents, à condition que les deux Chambres soient représentées;

Que le Comité soit habilité à retenir les services de tout le personnel spécialisé et de tous sténographes ou personnel de soutien nécessaires.

Un exemplaire des procès-verbaux et témoignages s'y rapportant (*fascicule n° 1*) est déposé.

Respectueusement soumis,

(Adopté le mardi 22 novembre 1977.)

MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, NOVEMBER 16, 1977

(1)

[Text]

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments met at 3:45 o'clock p.m., this day, for the purpose of organization.

Members of the Committee present:

Representing the Senate: The Honourable Senators Bélisle, Godfrey, Lafond and McDonald.

Representing the House of Commons: Messrs. Balfour, Béchard, Corriveau, Hnatyshyn, Langlois, Loisel (Saint-Henri), McCleave and Murta.

The Joint Clerk of the Committee presided over the election of the Joint Chairmen.

Senator Lafond moved, seconded by Senator Bélisle,—That Senator Forsey do take the Chair of the Committee as Joint Chairman.

The question being put on the motion, it was agreed to.

The Clerk of the Committee declared Senator Forsey duly elected Joint Chairman of the Committee.

Mr. Béchard moved, seconded by Mr. Balfour,—That Mr. McCleave do take the Chair of the Committee as Joint Chairman.

The question being put on the motion, it was agreed to.

The Clerk of the Committee declared Mr. McCleave duly elected Joint Chairman of the Committee.

The Joint Chairman Mr. McCleave presiding:

Mr. Béchard moved, seconded by Mr. Balfour,—That Mr. Robinson be Vice-Chairman of the Committee.

The question being put on the motion, it was agreed to.

Mr. Langlois moved,—That the Joint Chairmen and four other members appointed by the Joint Chairmen after the usual consultations do compose the Sub-committee on Agenda and Procedure.

The question being put on the motion it was agreed to.

It was agreed,—That the Committee print 1,000 copies of its Minutes of Proceedings and Evidence.

It was agreed,—That the Committee do purchase for its own use such publications as may be required.

It was agreed,—That the Joint Chairmen report to their respective Houses recommending that:

—the quorum of this Committee be fixed at seven (7) members, provided that both Houses are represented, whenever a vote, resolution or other decision is taken, and that the Joint Chairmen be authorized to hold meetings and receive evidence so long as four (4) members are present, provided that both Houses are represented;

—the Committee have power to retain and engage the services of such expert staff and such stenographic and clerical staff as may be required.

At 4:17 o'clock p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 16 NOVEMBRE 1977

(1)

[Traduction]

Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires tient aujourd'hui à 15 h 45 sa séance d'organisation.

Membres du Comité présents:

Représentant le Sénat: Les honorables sénateurs Bélisle, Godfrey, Lafond et McDonald.

Représentant la Chambre des communes: MM. Balfour, Béchard, Corriveau, Hnatyshyn, Langlois, Loisel (Saint-Henri), McCleave et Murta.

Le cogreffier du Comité préside à l'élection des coprésidents.

Le sénateur Lafond propose, appuyé par le sénateur Bélisle,—Que le sénateur Forsey soit élu président du comité à titre de coprésident.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Comité déclare le sénateur Forsey dûment élu coprésident du Comité.

M. Béchard propose, appuyé par M. Balfour,—Que M. McCleave soit élu président du Comité à titre de coprésident.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Comité déclare M. McCleave dûment élu coprésident du Comité.

Sous la présidence du coprésident, M. McCleave:

M. Béchard propose, appuyé par M. Balfour,—Que M. Robinson soit élu vice-président du Comité.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

M. Langlois propose,—Que les coprésidents et quatre autres membres nommés par les coprésidents après les consultations habituelles forment le sous-comité du programme et de la procédure.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Il est convenu,—Que le Comité fasse imprimer 1000 exemplaires de ses procès-verbaux et témoignages.

Il est convenu,—Que le Comité achète pour son usage personnel les documents dont il a besoin.

Il est convenu,—Que les coprésidents fassent rapport à leur Chambre respective en recommandant que:

—le quorum du Comité soit établi à sept (7) membres pourvu que les deux Chambres soient représentées au moment d'un vote, d'une résolution ou d'une autre décision et que les coprésidents soient autorisés à tenir des séances et à recevoir des témoignages pourvu que quatre (4) membres soient présents et pourvu que les deux Chambres soient représentées;

—le Comité soit autorisé à retenir les services des experts, des sténographes et des employés de bureau dont il a besoin.

A 16 h 17, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

THURSDAY, NOVEMBER 24, 1977

(2)

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments met at 11:08 o'clock a.m. this day, the Joint Chairman, Mr. McCleave, presiding.

Members of the Committee present:

Representing the Senate: The Honourable Senators Godfrey and Lafond.

Representing the House of Commons: Messrs. Balfour, Brewin and McCleave.

In attendance: Mr. G. C. Eglington, Miss Lise Mayrand and Mr. M. Massey, Counsel to the Committee.

The Committee began consideration of its permanent reference, section 26, The Statutory Instruments Act, 1970-71-72, c. 38, which is as follows:

26. Every statutory instrument issued, made or established after the coming into force of this Act, other than an instrument the inspection of which and the obtaining of copies of which are precluded by any regulations made pursuant to paragraph (d) of section 27, shall stand permanently referred to any Committee of the House of Commons, of the Senate or of both Houses of Parliament that may be established for the purpose of reviewing and scrutinizing statutory instruments.

The Committee considered, SOR/74-605, Urban Development and Transportation Plans Regulations, SOR/73-50, Ontario Fishery Regulations, amendment, SOR/76-716, Grain Futures Regulations, SOR/76-803, Coastal Fisheries Protection Regulations, SI/76-146, Memorial Cross Order (World War I), SI/76-147, Memorial Cross Order (World War II), SI/77-42, Ontario Bus Industries Remission Order, SOR/77-62, SOR/77-173, Fishing Zones of Canada Orders, SOR/77-185, British Metal Corporation (Canada) Limited Export Order, amendment, SOR/77-248, Canada Tungsten Export Regulations, 1977, SOR/77-249, Terra Mining and Exploration Export Order, amendment, SOR/77-240, P.E.I. Potato Order, amendment, SOR/77-265, SOR/77-400, Metallurgical Industries Arsenic Information Regulations and amendment, SOR/77-280, National Parks Fishing Regulations, SOR/77-356, Manitoba Fishery Regulations, amendment, SOR/77-377, Processed Fruit and Vegetable Regulations, amendment, SOR/77-397, Potato Stabilization Order, 1975, amendment, SOR/77-398, Sugar Beet Regulations, SOR/77-508, Apple Stabilization Regulations, SOR/77-498, Post Office Oaths Regulations, amendment, SOR/77-541, Adjustment Assistance Benefit Regulations (Clothing and Textile Workers), amendment, SI/77-64, Certain Sections of the Criminal Law Amendment Act, 1975 Proclaimed in Force March 1, 1977, SI/77-102, Section 482(1) of the Canada Shipping Act Effective Period Order, SOR/76-51, SOR/76-448, SOR/76-576, SOR/77-32, SOR/77-652, TransCanada Pipelines Limited GL-43 Export Price Orders, SOR/76-54, SOR/76-450, SOR/77-35, SOR/77-657, TransCanada Pipelines Limited ICG Transmission Limited Fort Frances Export Price Orders, SOR/76-55, SOR/76-451, SOR/77-36, SOR/77-656, TransCanada Pipelines Limited ICG Transmission Limited Sprague Export Price Orders, SOR/77-105, Canadi-

LE JEUDI 24 NOVEMBRE 1977

(2)

Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires se réunit aujourd'hui à 11 h 08, sous la présidence de M. McCleave (coprésident).

Membres du Comité présents:

Représentant le Sénat: Les honorables sénateurs Godfrey et Lafond.

Représentant la Chambre des communes: MM. Balfour, Brewin et McCleave.

Aussi présents: M. G. C. Eglington, M^{lle} Lise Mayrand et M. M. Massey, conseillers du Comité.

Le Comité entreprend l'étude de son ordre de renvoi permanent, article 26, Loi sur les textes réglementaires, 1970-1971-1972, c. 38, qui se lit comme suit:

26. Tout texte réglementaire établi après l'entrée en vigueur de la présente loi, autre qu'un texte pour lequel ont été établis, en application de l'alinéa d) de l'article 27, des règlements empêchant d'en faire l'examen et d'en obtenir copie, est soumis en permanence à tout comité de la Chambre du Parlement qui peut être établi aux fins d'étudier et de vérifier les textes réglementaires.

Le Comité étudie le DORS/74-605—Règlement sur les plans d'aménagement urbain et sur les plans de transport, le DORS/73-50—Règlement de pêche de l'Ontario—Modification, le DORS/76-716—Règlement sur les marchés de grain à terme, le DORS/76-803—Règlement sur la protection des pêcheries côtières, le TR/76-146—Décret sur la Croix du Souvenir (Première Guerre mondiale), le TR/76-147—Décret sur la Croix du Souvenir (Seconde Guerre mondiale), le TR/77-42—Décret de remise de la société Ontario Bus, les DORS/77-62, 77-173—Décret sur les zones de pêche du Canada, le DORS/77-185—Ordonnance sur les exportations de la British Metal Corporation (Canada) Limited—Modification, le DORS/77-248—Règlement sur l'exportation du Tungsten, 1977, le DORS/77-249—Ordonnance sur les exportations de la Terra Mining and Exploration—Modification, le DORS/77-240—Décret relatif aux pommes de terre de l'Île-du-Prince-Édouard—Modification, les DORS/77-265, 77-400—Règlement sur les renseignements concernant l'arsenic dans l'industrie métallurgique, et Modification, le DORS/77-280—Règlement sur la pêche dans les parcs nationaux, le DORS/77-356—Règlement de pêche du Manitoba—Modification, le DORS/77-377—Règlement sur les fruits et les légumes transformés—Modification, le DORS/77-397—Décret sur la stabilisation du prix des pommes de terre—Modification, le DORS/77-398—Règlement sur la betterave à sucre, le DORS/77-508—Règlement sur la stabilisation du prix des pommes—Modification, le DORS/77-498—Règlement sur les prestations de serment aux Postes—Modification, le DORS/77-541—Règlement sur les prestations d'aide à l'adaptation (travailleurs du textile et du vêtement)—Modification, le TR/77-64—Certains articles de Loi de 1975 modifiant le droit criminel, proclamés en vigueur le 1^{er} mars 1977, le TR/77-102—Décret concernant la période durant laquelle

an Wheat Board Regulations, amendment, SOR/77-106, Prairie Grain Advance Payments Regulations, amendment, SOR/77-182, Fort Beausejour National Historic Park Order, SOR/77-183, Fort George National Historic Park Order, SOR/77-246, SOR/77-247, SOR/77-402, Foreign Vessel Fishing Regulations, amendments, SOR/77-260, SOR/77-261, SOR/77-393, SOR/77-497, Motor Vehicle Safety Regulations, amendments, SOR/77-276, SOR/77-432, Canada Egg Purchasing Levies Orders, amendments, SOR/77-277, SOR/77-292, Canadian Transport Commission General Rules, amendments, SOR/77-289, SOR/77-314, SOR/77-451, Special Services and Fees Regulations, amendments.

Counsel to the Committee answered questions.

The Joint Chairman authorized that certain correspondence and comments by Counsel to the Committee be printed *in extenso* in the evidence of this day's meeting.

At 12:10 o'clock p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

l'article 482(1) de la Loi sur la marine marchande du Canada sera exécutoire, les DORS/76-51, 76-448, 76-576, 77-32, 77-652—Ordonnances sur le prix d'exportation (licence GL-43, TransCanada Pipelines Limited); les DORS/76-54, 76-450, 77-35, 77-657—Ordonnances sur le prix d'exportation de Fort Frances (TransCanada Pipelines Limited ICG Transmission Limited), les DORS/76-55, 76-451, 77-36, 77-656—Ordonnances sur le prix d'exportation de Sprague (TransCanada Pipelines Limited ICG Transmission Limited), le DORS/77-105—Règlement sur la Commission canadienne du blé—Modification, le DORS/77-106—Règlement sur les paiements anticipés pour le grain des Prairies—Modification, le DORS/77-182—Décret sur le parc historique national de Fort Beauséjour, le DORS/77-183—Décret sur le parc historique national de Fort George, les DORS/77-246, 77-247, 77-402—Règlement sur les bâtiments de pêche étrangers—Modifications, les DORS/77-260, 77-261, 77-393, 77-497—Règlement sur la sécurité des véhicules automobiles—Modifications, les DORS/77-276, 77-432—Ordonnances sur les redevances à payer pour l'achat des œufs du Canada—Modifications, les DORS/77-277, 77-292—Règles générales de la Commission canadienne des transports—Modifications, les DORS/77-289, 77-314, 77-451—Règlement sur les droits postaux de services spéciaux—Modifications.

Le conseiller du Comité répond aux questions.

Le coprésident autorise qu'une certaine correspondance et les commentaires émis par le conseiller du Comité soient joints *in extenso* aux témoignages de la séance d'aujourd'hui.

A 12 h 10, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le cogreffier du Comité

Jacques Lahaie

Joint Clerk of the Committee

EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Wednesday, November 16, 1977

• 1558

[Text]

The Clerk of the Committee: There is a quorum. Honourable senators and honourable Members of Parliament, your first item of business is to elect joint chairmen. I am ready to receive motions to that effect. First, for a senator.

Senator Lafond: I move the nomination of Senator Forsey as co-chairman for the Senate.

Senator Bélisle: I second that.

• 1600

The Clerk: Are there any other motions? So, it is moved by Senator Lafond, and seconded by Senator Bélisle that Senator Forsey do take the Chair as Joint Chairman of this Committee.

Motion agreed to.

The Clerk: I declare the motion carried, and Senator Forsey duly elected Joint Chairman of this Committee.

I am ready to receive motions to elect a Joint Chairman who is a member of the House of Commons.

M. Bécharde: Monsieur le président, je propose que M. Robert McCleave, député d'Halifax-East Hants, soit élu au poste de coprésident du Comité.

Le greffier: La proposition de M. Bécharde est-elle appuyée?

M. Balfour: D'accord.

The Clerk: Are there any other motions?

An hon. Member: No.

The Clerk: It is moved by Mr. Bécharde, and seconded by Mr. Balfour, that Mr. McCleave do take the chair as Joint Chairman of this Committee.

Motion agreed to.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Thank you very much, and thank you all for turning out with the weather, and so on, so that we could get our work under way.

I might say that Senator Forsey has spoken to both Senator Lafond and myself and has indicated that he will be with us at the end of the month.

The first order of business would be the selection of a vice-chairman from the House of Commons side. Are there any nominations for that position today?

M. Bécharde: Je propose que M. Ken Robinson soit nommé à ce poste.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Bécharde moves Mr. Ken Robinson.

Mr. Balfour: I second the motion.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): The motion is seconded by Mr. Balfour. Is this the wish of the Committee?

Motion agreed to.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): We have, in the past, appointed subcommittees on agenda and procedure. The usual

TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le mercredi 16 novembre 1977

[Translation]

Le greffier du Comité: Nous avons atteint le quorum. Aussi, messieurs les honorables sénateurs et députés, je crois que votre première tâche est d'élire des coprésidents. J'attends donc des motions à cet effet. Tout d'abord, je recevrai les motions pour l'élection d'un sénateur.

Le sénateur Lafond: Je propose le sénateur Forsey pour occuper les fonctions de coprésident représentant le Sénat.

Le sénateur Bélisle: J'appuie cette motion.

Le greffier: Y a-t-il d'autres motions? Le sénateur Lafond propose et le sénateur Bélisle appuie la nomination du sénateur Forsey comme coprésident du présent comité.

La motion est adoptée.

Le greffier: Je déclare la motion adoptée et le sénateur Forsey est dûment élu coprésident de notre comité.

Maintenant, les motions pour l'élection d'un coprésident membre de la Chambre des communes.

Mr. Bécharde: Mr. Chairman, I move that Mr. Robert McCleave, member for Halifax-East Hants, be elected as Co-Chairman of the Committee.

The Clerk: Is there a seconder for Mr. Bécharde's motion?

Mr. Balfour: I second the motion.

Le greffier: Y a-t-il d'autres motions?

Une voix: Non.

Le greffier: M. Bécharde propose, et M. Balfour appuie, la motion aux fins que M. McCleave devienne coprésident du présent comité.

Le motion est adoptée.

Le coprésident (M. McCleave): Merci beaucoup. Je vous remercie aussi de votre présence ici malgré le temps qu'il fait car ainsi nous pourrions commencer tout de suite.

J'ajouterai que le sénateur Forsey a indiqué au sénateur Lafond et à moi-même qu'il sera avec nous à la fin du mois.

Notre premier sujet d'étude sera de choisir un vice-président membre de la Chambre des communes. Y a-t-il aujourd'hui des candidats pour ce poste?

Mr. Bécharde: I move that Mr. Ken Robinson be elected for this function.

Le coprésident (M. McCleave): M. Bécharde propose la nomination de M. Ken Robinson.

M. Balfour: J'appuie cette motion.

Le coprésident (M. McCleave): La motion est appuyée par M. Balfour; qu'en dit le Comité?

La motion est adoptée.

Le coprésident (M. McCleave): Nous avons dans le temps nommé des sous-comités du programme et de la procédure et,

[Texte]

motion is that the joint chairmen and four other members appointed by the joint chairmen, after the usual consultations, do compose the subcommittee on agenda and procedure. Is this agreed?

Motion agreed to.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): This is agreed.

That the Committee print 1,000 copies of its *Minutes of Proceedings and Evidence*.

Motion agreed to.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): That this Committee do purchase for its own use such publications as may be required. I guess in the past they stuck us with the purchase of the *Canada Gazette* Part II, where most of our work comes from. Agreed?

With respect to the quorum, I have talked to Senator Forsey and I have talked to some members here this afternoon. In the past, we have had generally little difficulty getting four, sometimes we have had some difficulty getting five or more. I wonder whether we could have a rule of unanimity on a quorum as low as four, that is that any decisions made by four should be unanimous, otherwise we would expect that the decisions would have to be made by seven.

Mr. Balfour: Representative of both Houses.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Yes. Senator Forsey thinks it is a reasonable formula. I presented it to him this afternoon.

Mr. Langlois: Both Houses and both parties? Or just both Houses?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I do not think there is ever any problem about getting both parties here under the chairman set-up.

Senator Lafond: In case someone questions it, it might be prudent.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right, something like this. Perhaps we could refine it that the Joint Chairmen report to their respective Houses recommending that the quorum of this Committee be fixed at seven members, provided that both Houses are represented whenever a vote, resolution or other decision is taken on which there is a division, and otherwise that the Joint Chairmen be authorized to hold meetings and receive evidence so long as there are four members representing more than one party—I will add that.

Mr. Langlois: If the four is only to receive evidence and have it printed, we should not go into the business of both parties of both Houses and all that.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right. That four members are present, provided that both Houses are represented and provided that there be unanimity of such four as to any vote, resolution, or other decision.

[Traduction]

d'habitude, c'est le coprésident et 4 autres membres nommés par le coprésident, après les consultations coutumières, qui composent le Sous-comité du programme et de la procédure. Êtes-vous d'accord?

La motion est adoptée.

Le coprésident (M. McCleave): Nous sommes donc d'accord.

Maintenant je propose que le Comité fasse imprimer 1,000 exemplaires des procès-verbaux et témoignages.

La motion est adoptée.

Le coprésident (M. McCleave): Êtes-vous d'accord pour que le Comité achète pour son propre usage toutes publications dont il peut avoir besoin? Je suppose que dans le passé il s'agissait de l'achat de la *Gazette du Canada* Partie II d'où viennent la plupart de nos travaux. Êtes-vous d'accord?

J'ai discuté de la question du quorum avec le sénateur Forsey et avec certains autres membres du Comité cet après-midi et dans le passé, nous n'avions pas trop de difficulté à obtenir la présence de 4 membres au Comité, mais nous avons quelquefois des difficultés à en obtenir 5 ou plus. Aussi, je me demande si on ne pourrait considérer comme prise à l'unanimité une décision prise par d'aussi peu que 4 membres, c'est-à-dire que toute décision prise par 4 membres du Comité serait considérée comme prise à l'unanimité, ou faudra-t-il un minimum de 7 membres?

M. Balfour: Il faudrait que les deux Chambres soient représentées.

Le coprésident (M. McCleave): Oui. Le sénateur Forsey pense que c'est raisonnable; je lui en ai parlé cet après-midi.

M. Langlois: S'agit-il de représentants des deux Chambres et des deux partis? Ou simplement des deux Chambres?

Le coprésident (M. McCleave): Je ne crois pas que nous ayons des difficultés à obtenir la présence des deux partis actuellement.

Le sénateur Lafond: Oui, mais il serait peut-être plus prudent de prévoir le cas.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien, quelque chose de ce genre. Nous pourrions peut-être préciser ceci: que les coprésidents fassent rapport à leur Chambre respective en recommandant que le quorum de ce comité soit fixé à 7 membres, à condition que les deux Chambres soient représentées lorsqu'il y a vote, résolution ou toute autre décision prise sur division et que, dans les autres cas, le coprésident soit autorisé à tenir les séances et entendre les témoignages à condition qu'il y ait au minimum 4 membres représentant plus qu'un parti... Voilà ce que j'ajouterais.

M. Langlois: S'il ne faut que 4 membres pour entendre les témoignages et que ceux-ci soient imprimés, nous ne devrions pas exiger que les deux partis des deux Chambres soient représentés, etc.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien. Donc que 4 membres soient présents, à condition que les deux Chambres soient représentées et qu'il y ait unanimité de ces 4 membres en cas de vote, résolution ou pour toute autre décision.

[Text]

That the Committee have power to retain and engage the services of such expert staff and such stenographic and clerical staff as may be required.

That one of the Committee representing the Senate report to his House recommending that the Committee be empowered to sit during sittings and adjournments of the Senate. I have put it that way because Senator Forsey will not be here, and I presume we would ask Senator Lafond to do that for us. Is this agreed?

Some hon. Members: Agreed.

• 1605

The Joint Chairman (Mr. McCleave): The point is that I have talked to Senator Laird about the financial structure of the Committee. He did suggest, and I think he makes a good suggestion, that we submit a budget to both Senator Laird's committee and the Clerk of the House so that they may go over them now. When that is in order I will ask Mr. Eglington, our counsel, or I will ask our Committee Clerks to draw it up after consultation with our counsel and to present it to Senator Laird and the Clerk of the House. Is this agreed?

Some hon. Members: Agreed.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Agreed. Thank you very much; we will start work next week.

Thursday, November 24, 1977

• 1108

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Good morning. The motion regarding our Committee has been passed by the House of Commons and I gather, Senator Lafond, it has been passed by the Senate.

The first item for us this morning is SOR/74-605, Urban Development and Transportation Plans Regulations. This consists of an exchange between Mr. Eglington and Counsel to Transport Canada, and the two letters of March 9 and May 18 of this year are herewith printed.

March 9, 1977

Miss Denise Belisle,
Legal Adviser,
Department of Transport,
Place de Ville,
OTTAWA, Ontario K1A 0N5

Dear Miss Belisle:

Re: SOR/74-605, Urban Development and Transportation Plans Regulations

The Committee objected to section 3(1) of the above Regulations early in 1975 but subsequently agreed that the Ministry of State for Urban Affairs should gain experience in operating the Regulations before drawing up amendments. No amendments have appeared and Mrs. Parks, for Legal Services of the

[Translation]

Que le Comité ait le pouvoir de se procurer les services d'experts, de sténographes et d'employés de soutien selon ses besoins.

Que l'un des comités représentant le Sénat fasse rapport auprès de sa Chambre pour recommander que le Comité ait le pouvoir de siéger pendant les séances et les ajournements du Sénat. J'ai présenté cette motion de cette façon parce que le sénateur Forsey ne sera pas ici et je suppose que nous demanderons au sénateur Lafond de faire cette recommandation en notre nom. Êtes-vous d'accord?

Des voix: D'accord.

Le coprésident (M. McCleave): J'ai discuté avec le sénateur Laird de la structure financière du Comité. Il a proposé, et je crois que c'est excellent, que nous soumettions un budget au comité du sénateur Laird et au greffier de la Chambre afin qu'ils puissent l'examiner dès maintenant. Si cela vous convient, je vais demander à M. Eglington, notre conseiller, ou au greffier du Comité, après consultations avec notre Conseiller, d'établir ce budget et de le présenter au sénateur Laird et au greffier de la Chambre. Êtes-vous d'accord?

Des voix: D'accord.

Le coprésident (M. McCleave): D'accord. Merci beaucoup; nous commencerons nos travaux la semaine prochaine.

Le jeudi 24 novembre 1977

Le coprésident (M. McCleave): Bonjour, messieurs. La motion relative à notre Comité a été adoptée par la Chambre des communes, et je suppose, monsieur le sénateur Lafond, qu'elle a été adoptée par le Sénat.

Notre premier article au programme ce matin est le DORS/74-605, Règlement sur les plans d'aménagement urbain et sur les plans de transport. Il s'agit ici d'un échange de deux lettres entre M. Eglington et le conseiller du ministère des Transports, datées du 9 mars et du 18 mai de l'année et ci-incluses.

le 9 mars 1977

Mademoiselle Denise Belisle
Conseiller juridique
Ministère des Transports
Place de Ville
Ottawa (Ontario) K1A 0N5

Mademoiselle,

Objet: DORS/74-605, Règlement sur les plans d'aménagement urbain et sur les plans de transport

Au début de 1975, le Comité a critiqué le paragraphe 3(1) du règlement mentionné précédemment reconnaissant par la suite que le ministère d'État aux Affaires urbaines devait acquérir une certaine expérience de l'application du règlement, avant que des modifications n'y soient apportées. Il n'y a pas

[Texte]

Ministry of State, has told me that she has not been advised that the Department of Transport is contemplating amendments. She suggested that I contact you direct.

It would seem that at least eight schemes of relocation are in operation and I was given to understand informally last May that new regulations had in fact been drafted. But that may have been rumour.

I shall be much obliged if you will let me know whether new Regulations are imminent and, if they are not, what steps are contemplated to clarify section 3 of the existing Regulations.

You will find this matter referred to at page 11 of the Committee's Second Report to Parliament.

Yours sincerely,

G. C. Eglington.

May 18, 1977

Mr. G. C. Eglington,
Counsel,
Standing Joint Committee on
Regulations and Other
Statutory Instruments,
Victoria Building,
140 Wellington Street,
Ottawa, Ontario
K1P 5A2

Dear Mr. Eglington:

Re SOR/74-605—Urban Development and Transportation Plans Regulations

In reply to your letter of March 9, 1977 on the subject of amendments to the above regulations, our experience indicates that there is no requirement for a revision at this time.

Six studies are now in progress for the preparation of Urban Development and Transportation Plans, and have been underway for at least a year. To date neither we nor the staff of the Ministry of State for Urban Affairs have experienced any administrative problems with the interpretation of the regulations as written. We believe that more experience should be gained in operating the Regulations before considering amendments. This view is supported by the Legal Counsel of both departments.

Yours sincerely,

G. A. Scott,

Senior Assistant Deputy Minister—Operations

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Eglington.

Mr. G. C. Eglington (Counsel to the Committee): This matter, Mr. Chairman, has been going on for almost three years, the original provision of that supplementary or additional costs that the Committee thought was ambiguous. It report-

[Traduction]

eu modification et Mme Parks des Services juridiques du ministère d'État m'a confié qu'elle n'avait pas été informée que le ministère des Transports prévoyait apporter certaines modifications. Elle m'a conseillé d'entrer en contact directement avec vous.

Il semblerait qu'au moins huit projets de déplacement soient en cours et j'ai appris de source non-officielle, en mai dernier, que de nouveaux règlements avaient en fait été rédigés. Toutefois, ce ne sont peut-être là que des rumeurs.

J'aimerais que vous me fassiez savoir si de nouveaux règlements seront bientôt édictés; s'il n'en est pas question, peut-être pourriez-vous me faire connaître les mesures que vous entendez prendre pour clarifier l'article 3 du règlement actuel.

Vous trouverez la référence à cette question à la page 11 du deuxième rapport du Comité au Parlement.

Veuillez agréer, Mademoiselle, l'expression de mes salutations distinguées.

G. C. Eglington

Le 18 mai 1977

Monsieur G. C. Eglington
Conseiller
Comité mixte permanent
des règlements et autres
textes réglementaires
Immeuble Victoria
140, rue Wellington
Ottawa (Ontario)
K1P 5A2

Monsieur,

Objet: DORS/74-605—Règlement sur les plans d'aménagement urbain et sur les plans de transport

Je réponds à votre lettre du 9 mars 1977 sur la modification du règlement susmentionné. D'après notre expérience, nous estimons qu'il n'est pas nécessaire à l'heure actuelle de revoir ledit règlement.

Six études sur la préparation de plans d'aménagement urbain et de transport sont en cours, depuis au moins un an, et jusqu'à maintenant, nous n'avons pas eu, nous-mêmes, ou le personnel du ministère d'État chargé des affaires urbaines, de difficulté à interpréter le règlement susmentionné. Nous croyons qu'il serait préférable d'acquérir plus d'expérience dans l'application du règlement avant de songer à le modifier. C'est aussi l'avis du contentieux des deux ministères.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Premier sous-ministre adjoint—Opérations
G. A. Scott

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur Eglington.

M. G. C. Eglington (Conseiller auprès du Comité): Cette question, monsieur le président, est déjà à l'étude depuis près de trois ans. À l'origine, pour ce qui était des frais supplémentaires, le Comité avait pensé que la question était ambiguë, il

[Text]

ed it as such in the second report to Parliament. The Department has on several occasions said that it required more time to see how the regulations worked. Plenty of time has gone by. It is clear that the Department, at least, has one interpretation of the provision because in Mr. Scott's latest letter, the letter of May 18, it is stated that neither ministry has experienced any administrative problems with the interpretation of the regulations as written. So, presumably, there is a fixed interpretation and it ought to be in the regulations. The ambiguity really ought not to go on any further.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I should have noted for the record that this matter had been before us on February 13, 1975, May 22, 1975, and May 20, 1976. So, what then do you recommend to the Committee, Mr. Eglington?

• 1110

Mr. Eglington: Well, I recommend that I let it go to Mr. Scott saying that the Committee finds the disinclination of the department to amend the regulation unacceptable and that it wants the ambiguity cleared up. If the department still says no I imagine the only thing to do is either to take the matter up with the Minister or to include it as one of the matters which is still not cleared up in this next general report which I have started drafting.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Is this suggestion of counsel acceptable?

Some Senators and hon. Members: Agreed.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): The next item is SOR/73-50, the Ontario Fishery Regulations. It has been before us on June 3, 1975, May 12 and May 19 of this year. There is a commentary by counsel and a letter from Mr. Sponagle to Mr. Eglington dated June 24, and these two documents are printed herewith.

SOR/73-50, Ontario Fishery Regulations, amendment

April 4, 1977

The points originally raised are summarized in counsel's letter of 28th April 1976 to Mr. Carton.

As a result of the meeting with Mr. Levelton, the Designated Instruments Officer, Fisheries, and Mr. Sponagle, and the letter from Mr. Levelton of 18th March 1977, it appears that:

1. Section 31(2) of the Regulations is not an absurdity in that a resident of Canada excludes a resident of Ontario. (An up to date consolidation of these Regulations has now been made available to the Committee.)

2. The enabling powers relied on are section 34(a) and (e):

“(a) for the proper management and control of the sea coast and inland fisheries;

[Translation]

l'a donc signalé dans son second rapport au Parlement. Le ministère a, à plusieurs occasions, indiqué qu'il lui fallait plus de temps pour voir comment s'appliquaient les règlements; or le temps a passé. Il est clair que le ministère a sa propre interprétation des stipulations puisque, dans la dernière lettre de M. Scott, celle du 18 mai, on dit qu'aucun ministère n'a eu des difficultés à interpréter ces règlements. Par conséquent, il doit y avoir une interprétation fixe et elle devrait être intégrée dans les règlements. L'ambiguïté devrait se terminer là.

Le coprésident (M. McCleave): J'aurais dû faire consigner au compte rendu que cette question nous a déjà été présentée le 13 février 1975, le 22 mai 1975 et le 20 mai 1976. Que recommandez-vous au Comité, monsieur Eglington?

M. Eglington: Je recommande que le comité renvoie l'affaire à M. Scott, qu'il lui signale qu'à son avis le refus du Ministère de modifier le Règlement est inacceptable, qu'il lui exprime sa volonté de voir éclaircir cette ambiguïté. Si le Ministère s'entête, je crois qu'alors notre seule voie est de porter l'affaire devant le Ministre ou de l'inclure parmi les affaires non éclaircies dans le prochain rapport général que j'ai commencé à rédiger.

Le coprésident (M. McCleave): Cette proposition du conseil est-elle acceptable?

Des sénateurs et des députés: D'accord.

Le coprésident (M. McCleave): Notre prochain article au programme est le DORS/73-50, Règlement de pêche de l'Ontario. Cette affaire a été portée à notre attention le 3 juin 75, le 12 mai et le 19 mai de la présente année. Il y a ici un commentaire présenté par le conseiller et une lettre du 24 juin de M. Sponagle à M. Eglington; ces deux documents sont annexés.

DORS/73-50, Règlements de Pêche de l'Ontario—Modification

Le 4 avril 1977.

Les questions soulevées initialement sont résumées dans la lettre adressée le 28 avril 1976 par les conseillers juridiques à M. Carton.

La suite de l'entretien avec M. Sponagle et M. Levelton, agent chargé des textes désignés (Pêches), et d'après la lettre de M. Levelton du 18 mars 1977, on peut établir les points suivants:

1. Le paragraphe 31(2) du Règlement n'est pas une absurdité dans la mesure où le concept de «domicilié du Canada» exclut un domicilié de l'Ontario (une version mise à jour de ce Règlement a été mise à la disposition du Comité)

2. Le pouvoir habilitant apparaît aux alinéas 34a) et e) de la Loi:

a) concernant la gestion et la surveillance judicieuses des pêches côtières et des pêches de l'intérieur;

[Texte]

(e) respecting the use of fishing gear and equipment”

The new section 13(7)(b) (attached) was prompted by the inability to watch people all the time and to catch them in the act of using snaggers or snares. The new provision is directed to prohibiting the having of gear, with which it is illegal to fish, within a reasonable margin of the water. While counsel can see the sense of such a provision, they consider that it can not be related to section 34(e) of the Act, however wide a meaning is given to the word “respecting”, since the power is given in relation to use of gear only. Merely having in possession is not use. Section 34(e) does not even read simply “respecting fishing gear and equipment”. Even as relates to section 34(a) of the Act, while it is clear that the new subsection 13(7)(b) is directed to the conservation of fish, and hence to the proper management and control of inland fisheries, it is nonetheless based on *suspicion*, suspicion that the person “holding” certain gear will use it illegally. As such it is perhaps analogous to section 309(1) of the Criminal Code (possession of housebreaking instruments under suspicious circumstances) but that section was made by Parliament, and built upon an ancient common law foundation of being found at night with blackened face and housebreaking implements in the curtilage of a dwelling house. The Committee may consider the one hundred foot requirement reasonable in this case as making out a sufficiently strong connection between having certain equipment and taking fish with it. But it must be borne in mind first, that the person holding the equipment may be a chump, holding it for someone else with no intention to fish at all and, secondly, that once this type of provision is accepted there seems to be no line at which the suspicion principle must stop. After all, it can hardly be said of a person who has a snagger or snare in his garage that he must have only an innocent purpose. Suspicion is a dangerous principle and Parliament has given no general power to make subordinate law prohibiting the possession of certain types of fishing gear.

If the practical problem underlying section 13(7)(b) is regarded as very important, the provision could at least be improved and made to relate more closely to the enabling powers in the Act, if there were added to it an additional requirement that a fisheries officer had reasonable grounds to suspect that the snagger or snare was to be used in contravention of the Act and the Regulations. The Committee might think that at the least the style of drafting of section 309(1) of the Criminal Code should be followed. That section reads as follows:

“309(1) Every one who, without lawful excuse, the proof of which lies upon him, has in his possession any instrument suitable for house-breaking, vault-breaking or safe-breaking, under circumstances that give rise to a reasonable inference that the instrument has been used or is or was intended to be used for house-break-

[Traduction]

e) concernant l'utilisation des appareils et accessoires de pêche;»

Le nouvel alinéa 13(7)b) répond à l'impossibilité d'exercer une surveillance constante et de prendre sur le fait les personnes qui utilisent un croc ou une attrape. La nouvelle disposition vise à interdire aux pêcheurs d'être en possession, en-deçà d'une limite raisonnable, d'un matériel avec lequel il est interdit de pêcher. Si les conseillers juridiques comprennent l'utilité d'une telle disposition, ils estiment qu'elle est sans rapport avec l'alinéa 34e) de la loi, si large que soit le sens accordé au mot «concernant», étant donné que le pouvoir en question n'est accordé qu'en ce qui concerne l'utilisation du matériel. Le simple fait de l'avoir en sa possession n'implique pas qu'on l'utilise. La formulation de l'alinéa 34e) n'est pas simplement: «concernant les appareils et accessoires de pêche». Même en rapport avec l'alinéa 34a) de la loi, s'il est évident que le nouvel alinéa 13(7)b) vise la préservation du poisson, et donc la gestion et la surveillance judiciaires des pêches de l'intérieur, il est néanmoins fondé sur la suspicion, car on suspecte une personne qui possède certains appareils de vouloir les utiliser illégalement. A ce titre, l'alinéa 13(7)b) doute analogue au paragraphe 309(1) du Code criminel (possession d'instruments d'effraction dans des conditions suspectes), mais cette disposition a été établie par le Parlement à partir d'un ancien principe de la Common Law concernant l'individu masqué, découvert la nuit en possession d'instruments d'effraction aux abords immédiats d'une maison d'habitation. Le Comité peut estimer que la limite de 100 pieds est raisonnable dans ce cas, car elle établit un rapport suffisamment étroit entre le fait d'avoir certains appareils et celui de s'en servir pour prendre du poisson. Mais il ne faut pas oublier, premièrement, que celui qui est trouvé en possession de ce matériel peut-être un nigaud qui le détient au profit de quelqu'un d'autre, sans la moindre intention de pêcher et, deuxièmement, que si l'on accepte ce type de disposition, il n'y aura plus de limite au principe de la suspicion. Après tout, il est difficile de dire d'une personne, qui a dans son garage, un croc ou une attrape, que ses intentions sont absolument pures. Le principe de la suspicion est dangereux, et le Parlement n'a pas accordé de pouvoir général pour établir des lois interdisant la possession de certains types d'engins de pêche.

Si l'on considère que le problème pratique posé par l'alinéa 13(7)b) est important, il est du moins possible d'améliorer cette disposition et de lui assurer une conformité plus étroite avec les pouvoirs habilitants prévus par la loi, en y ajoutant une condition supplémentaire obligeant l'agent des pêches à avoir des motifs raisonnables pour supposer que le croc ou l'attrape allaient être utilisés en contravention de la loi et du règlement. Le Comité peut estimer que la forme adoptée pour la rédaction du paragraphe 309(1) du Code criminel devrait être reprise. Ce paragraphe est ainsi libellé:

«309(1) Est coupable d'un acte criminel et possible d'un emprisonnement de quatorze ans, quiconque, sans excuse légitime, dont la preuve lui incombe, a en sa possession un instrument pouvant servir aux effractions de maisons, de voûtes de sûreté ou de coffres-forts dans des circonstances qui donnent raisonnablement lieu de

[Text]

ing, vault-breaking or safe-breaking, is guilty of an indictable offence and is liable to imprisonment for fourteen years.”

A modified form of this style has been used in section 15(5) of the Quebec Fishery Regulations, SOR/75-420.

3. The authority relied upon for section 31(5) of the Regulations is the word “respecting” in section 34(g) of the Act;

“respecting the terms and conditions under which a licence or lease is to be issued.”

While it is true that the word “respecting” replaced the word “prescribing” by force of R.S.C. 1st Supp. C.17, your counsel still can not accept that the word “respecting” allows the Governor in Council to give a free hand to the Minister. Whereas before the Governor in Council had to prescribe conditions, now he may obviously do something else. Because of the attitude to sub-delegation (and the danger of the Crown’s interpretation of the word “respecting”), your counsel consider that section 34(g) is (should be) limited. In their view it might extend to the Governor in Council specifying or enumerating the types or specific conditions or terms, which might be imposed, the Minister being free to choose from amongst them those which will apply to any particular class of licence.

4. The reason for subsection 42(2) and (4) is the preservation of Treaty Rights under Treaty No. 9. This is not regarded by the Crown or by counsel as infringing the Canadian Bill of Rights.

June 24, 1977.

Mr. G. C. Eglington,
Counsel,
Standing Joint Committee on Regulations
and Other Statutory Instruments,
Victoria Building,
140 Wellington Street,
Ottawa, Ontario.

Dear Mr. Eglington:

RE: Ontario Fishery Regulations. Section 13(7)

You will recall that we discussed the prohibitive nature of paragraph (b) of the subject section and it was questioned by the Committee when Mr. Levelton and I appeared as witnesses on May 19th. At that time, and after discussions with senior authorities in Ontario, it was believed that the paragraph could reasonably be modified to provide “lawful excuse” in the possession of a snagger.

It should also be noted that the same phrasing is used in Section 13(6) of the Regulations with reference to a “spring gaff”.

[Translation]

conclure que l’instrument a été utilisé, est destiné ou a été destiné à être utilisé, pour servir aux effractions de voûtes de sûreté ou de coffres-forts».

Une version modifiée de cette formule a été employée au paragraphe 15(5) du Règlement de pêche du Québec, DORS/75-420.

3. La valeur habilitante sur laquelle se fonde le paragraphe 31(5) du Règlement est le mot «concernant» qui figure à l’alinéa 34g) de la loi:

«concernant les modalités et conditions auxquelles un permis ou un bail peut être délivré».

S’il est vrai que le mot «concernant» a remplacé le mot «prescrivait» en vertu des R.S.C. 1^{er} Supp. Chap. 17, les conseillers juridiques ne peuvent cependant accepter le fait que le mot «concernant» autorise le gouverneur en conseil à donner carte blanche au ministre. Si, précédemment, le gouverneur en conseil devait prescrire des conditions, actuellement, il peut, de toute évidence faire autre chose. Étant donné la tendance aux sous-délégations (et le danger de l’interprétation du mot «concernant» par la Couronne), les conseillers juridiques estiment que cet alinéa 34g) est (devrait être) limité. A leur avis, il pourrait être élargi pour obliger le gouverneur en conseil à préciser ou à énumérer les modalités et conditions particulières qui pourraient être imposées, le ministre étant libre de choisir celles qui seraient applicables pour chaque catégorie particulière de permis.

4. Les paragraphes 42(2) et (4) ont pour objet le respect des droits découlant d’un traité en vertu du Traité n° 9. Les conseillers juridiques et la Couronne estiment que ce point ne porte pas atteinte à la Déclaration canadienne des droits.

Le 24 juin 1977

Monsieur G. C. Eglington,
Conseiller,
Comité mixte permanent des règlements
et autres textes réglementaires,
Immeuble Victoria,
140 rue Wellington,
Ottawa (Ontario)

Monsieur,

Objet: Règlement de pêche de l’Ontario. Paragraphe 13(7)

Vous vous souviendrez que nous avons discuté de l’interdiction prévue à l’alinéa b) de l’article mentionné précédemment et le Comité a soulevé la question de cette interdiction, lorsque nous avons, M. Levelton et moi-même, témoigné le 19 mai. A ce moment et après discussion avec les autorités supérieures de l’Ontario, on croyait qu’il serait possible de modifier l’alinéa pour prévoir une excuse légale pour avoir en sa possession un croc.

Il convient également de noter que la même formule est utilisée au paragraphe 13(6) du règlement à propos d’une «gaffe à ressort».

[Texte]

As I am currently making some minor amendments to the Ontario Fishery Regulations, I checked further with the operational section of fisheries management in Ontario and they have raised several objections to the change as we discussed.

Previous to 1965 in the case of subsection 6 and 1973 in the case of subsection 7, the Regulations merely prohibited the use of such implements. It was found impossible to police as the intended offender had to be apprehended in the actual use of the implement. In practice, persons could have the prohibited implements in plain sight, even while standing in a stream, but could not be prosecuted unless it was being used. This resulted in an intolerable situation as the enforcement officer knew full well that fish would be taken illegally as soon as his back was turned.

Since paragraphs (b) have been added to these two subsections, I am told that the situation has improved tremendously and the illegal taking of fish by these methods has decreased substantially.

In your correspondence, you stated that the wording could be similar to Section 307 of the Criminal Code relating to housebreaking implements. I believe there is a very significant difference in that most, if not all, housebreaking implements are easily obtainable and commonly used for lawful purposes. While a spring gaff may be purchased, its use is prohibited in any fishing operation in the Province of Ontario. A snagger cannot be purchased and must be made for the express purpose of taking fish illegally. There is apparently no lawful excuse for having them in possession at any time or in any place. However, as the Regulations do not relate to the possession of property, the possession of the items in question have been prohibited in areas directly related to fish conservation.

The possibility of using these items for decorative purposes, thereby providing a lawful excuse, is, after further investigation, rather far-fetched. I cannot conceive of a straightened out coat hanger or other heavy wire with a number of hooks lashed or soldered to it (snagger) being displayed in someone's recreation or living room. Similarly, a spring gaff is an ugly implement and in fact, dangerous to children, being spring loaded whereby the jaws snap shut with considerable force, force sufficient to penetrate the skin.

In my opinion, I believe it would be more analogous to compare these to prohibited weapons rather than housebreaking implements and section 89 of the Criminal Code provides no lawful excuse for the purchase, sale, loan, giving, transferring, delivering or *possession* of a prohibited weapon.

[Traduction]

Étant donné que j'apporte actuellement certaines modifications mineures au Règlement de pêche de l'Ontario, j'ai communiqué avec la Section des opérations de la gestion des pêches en Ontario, qui a présenté plusieurs objections à la modification dont nous avons discuté.

Avant 1965, dans le cas du paragraphe 6, et avant 1973, pour le paragraphe 7, le règlement interdisait simplement l'utilisation de ces agrès. La police ne pouvait appliquer ces dispositions, puisqu'il lui fallait surprendre l'auteur de l'infraction, au moment même où il faisait usage de ces agrès. En pratique, un personne pêchant dans un ruisseau pouvait avoir, en sa possession et à la vue de tous, ces agrès dont l'utilisation est interdite, mais la personne ne pouvait être poursuivie, à moins qu'on ne l'ait surprise en train d'en faire usage. Cette situation était intolérable, car l'agent chargé de faire respecter la loi savait pertinemment que le pêcheur attraperait du poisson illégalement, dès qu'il aurait le dos tourné.

Depuis que les alinéas b) ont été ajoutés à ces deux paragraphes, on m'a dit que la situation s'était beaucoup améliorée et que les quantités de poissons capturés par ces méthodes illégales avaient diminué considérablement.

Dans votre lettre, vous déclariez que le texte de ce paragraphe pourrait être semblable à celui de l'article 307 du Code criminel, qui porte sur les instruments d'effraction. Je crois qu'il existe une différence très marquée car la plupart, sinon la totalité, des instruments d'effraction sont faciles à trouver et sont utilisés couramment à des fins licites. Même s'il est possible d'acheter une gaffe à ressort, il est interdit de s'en servir pour pêcher dans la province de l'Ontario. On ne peut trouver de croc sur le marché et celui qui en confectionne un le fait avec l'intention précise de capturer du poisson illégalement. Apparemment, il n'y a pas d'excuse légale pour avoir un croc en sa possession, quelque soit l'endroit ou le moment. Toutefois, puisque le règlement ne régit pas la possession d'articles, la possession de ces agrès est interdite dans les endroits où il est possible de pêcher.

Après enquête plus approfondie, nous estimons peu probable que ces articles soient utilisés à des fins décoratives pour fournir à leur propriétaire une excuse légale de les avoir en sa possession. Je ne crois pas que quelqu'un puisse avoir l'idée d'installer dans sa salle de séjour un porte-vêtement redressé ou un autre gros fil métallique auquel on aurait fixé ou soudé plusieurs crochets (croc). De la même façon, une gaffe à ressort est un agrès peu esthétique, dangereux pour les enfants et conçu de telle façon que les mâchoires actionnées par ressort se referment avec une force suffisante pour pénétrer la peau.

A mon avis, il conviendrait mieux de comparer ces agrès à des armes prohibées plutôt qu'à des instruments d'effraction et l'article 89 du Code criminel ne prévoit pas d'excuse légale pour acheter, vendre, prêter, donner, donner en troc, livrer ou avoir en sa possession une arme prohibée.

[Text]

In view of these arguments, it is respectfully requested that the Committee reconsider its objection to Section 13(7) and that paragraph (b) remain as written.

Yours sincerely,

M. S. Sponagle,
Manager,
Regulations & Enforcement,
Fishing Services Directorate.

Mr. Eglington: This matter, Mr. Chairman, concerns a provision in the Ontario fishing regulations which made possession of certain implements that can be used for taking fish illegal. When Mr. Sponagle was before the Committee, Mr. Sponagle and Mr. Levelton together agreed that they would consider replacing the complete prohibition with a provision that possession without lawful excuse would be made the offence. Mr. Sponagle has obviously had difficulty in bringing the Ontario authorities to accept that and he has written a long and of course entirely reasonable letter setting out the situation.

Now I am not myself particularly concerned with people who have snags or snares. What I am concerned about is the use of the enabling power, which is the power to make regulations respecting the use of fishing gear and equipment. Irrespective of the effect or otherwise of the word "respecting", the power relates to the use of fishing gear and equipment and mere possession of something is not the use of it. And it is just as illogical and I think ultra vires to take a power that deals with the use of fishing gear and equipment and to relate it to possession as it was to rely on the causal connection argument in Paull and Munday, the case discussed at length in the reply of Professor Driedger, where there was power to make regulations respecting the emission of substances into the air and the power was used to prohibit the lighting of fires. It seems to me that there is a similar attempt here: of course one cannot use fishing gear unless one possesses it, therefore under a power to use fishing gear one can proceed to making illegal the possession of it.

I think that Mr. Sponagle has a very serious problem on his hands and his problem deserves the Committee's sympathy but I am concerned that even if the Committee decides it might want to rest on this because really people ought not to have snags and snares and use them, this may be taken as some sort of concession as to the meaning of the words "respecting the use" of fishing gear and equipment.

Senator Godfrey: My own personal difficulty is that we did say to Mr. Sponagle, "Look, if you will revise the provision in accordance with what we have for burglar tools and so on we will accept it," which concedes that there is some connection between use and possession. Now he comes along with, you say, a reasonable letter in which he points out it is not like burglar tools at all. It is more like unauthorized firearms because you just do not use this gear for anything else, not for beautification or anything else at all. It seems reasonable to me to permit this measure, in view of Mr. Sponagle's explanation and the type of thing it is and the fact that it would never be used for anything but illegal purposes. It just prohibits the

[Translation]

A la lumière de ces arguments, je demande respectueusement au Comité de reconsidérer son objection au paragraphe 13(7) et de laisser inchangé le texte de l'alinéa b).

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes salutations distinguées.

M. S. Sponagle
Gestionnaire
Règlements et application
Direction générale des services de pêches.

M. Eglington: Cette question, monsieur le président, se rapporte à un article du règlement de pêche de l'Ontario qui rend illégale la possession de certains engins de pêche. Lorsque M. Sponagle a comparu devant le Comité, lui et M. Levelton avaient indiqué qu'ils étudieraient la possibilité de remplacer cette interdiction par une stipulation portant que la possession sans justification légale constituerait un délit. M. Sponagle a certainement eu des difficultés à faire accepter son idée par les autorités de l'Ontario, et il a rédigé une lettre très raisonnable décrivant la situation.

D'un autre côté je ne m'intéresse pas particulièrement à ces gens qui disposent de crocs ou de pièges. Ce qui m'intéresse, c'est le pouvoir d'autorisation qui permet de faire des règlements en matière d'engins de pêche. Quelles que soient la portée ou l'interprétation du mot «concernant», cette autorisation se rapporte à des engins de pêche, et la simple possession de ces engins est différente de leur utilisation. Il est donc, à mon avis aussi illogique et illégal d'utiliser une autorisation relative à l'usage d'engins de pêche et de l'appliquer à leur possession, qu'il l'a été de se fonder sur le rapport de cause à effet dans l'affaire Paull et Munday, longuement discutée par le professeur Driedger, c'est-à-dire de se prévaloir d'un pouvoir de réglementation concernant l'émission de substances dans l'atmosphère pour interdire l'allumage de feux. Il me semble qu'on a cherché à procéder de même ici: comme on ne peut utiliser d'engins de pêche si on n'en a pas en sa possession, on peut donc, en vertu du mandat d'utilisation des engins de pêche, en interdire la possession.

Je crois que M. Sponagle se trouve devant une difficulté très sérieuse et a droit à toute notre sympathie, mais, même si le Comité veut en rester là parce que les gens ne devraient pas, de toute façon, avoir des crocs et des pièges à leur disposition, et les utiliser, il faut bien admettre qu'il s'agit là d'une certaine entorse à la signification de l'expression «concernant l'utilisation» d'agres de pêche.

Le sénateur Godfrey: Ce que j'ai du mal à comprendre, c'est que nous avons dit à M. Sponagle: «Si vous voulez réviser ces stipulations et les harmoniser avec les textes que nous avons au sujet des outils utilisés par des cambrioleurs, nous l'accepterons», ce qui nous laisse entendre qu'il y a quelque rapport entre l'utilisation et la possession. Puis il nous présente ici une lettre raisonnable, comme vous le dites, où il indique qu'il n'y a pas de ressemblances entre ces engins et ceux des cambrioleurs. Il s'agirait plutôt d'une ressemblance avec des armes non autorisées, car vous n'utilisez pas ces engins à d'autres usages que la pêche, etc. Il me semble raisonnable de permettre cela, compte tenu de l'explication de M. Sponagle et aussi du fait

[Texte]

possession of it. I mean I think this is a place where common sense should prevail.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I take it that Mr. Eglington would prefer that they had not used, however, the words "respecting the use". Any battle at all we join with them will be joined on that.

Mr. Eglington: I think the battle is on the word "use". There is far too much emphasis placed on "respecting". One could, of course, go back to the department and say the Committee appreciates the situation you or the Ontario people are in, just as before. Senator Godfrey and the Committee did not concede anything before. The Committee was prepared to go along with that as a reasonable compromise and perhaps the Committee is prepared to go along with the latest suggestion but I think the Committee should make clear that it is not giving way on the question of views.

• 1115

Mr. Balfour: I would support Senator Godfrey's position, with that caveat. In other words, this is not to be considered a precedent in any way. Express the views and let the matter rest. Let it rest and you can catch the sniggers.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I gather that is the will of the Committee? Thank you.

SOR/76-716, Grains Futures Regulations, which we have considered on May 26, 1977. Subsequently there was a letter to Mr. Allen of the Canadian Grain Commission from Mr. Eglington of June 15, 1977, and a reply to that of July 21, 1977, herewith printed.

June 15, 1977

R. S. Allen, Esq.,
Corresponding Secretary,
Canadian Grain Commission,
600-303 Main Street,
Winnipeg, Manitoba
R3C 3G8

Dear Mr. Allen:

Re: SOR/76-716 (P.C. 1976-2626) Grain Futures Regulations

Thank you for your letter of 14th April last. The Committee has noted that no Orders under section 8 of the Grain Futures Act exist.

The Grain Futures Regulations were before the Committee on 26th ultimo and as a result of the Committee's deliberations I am instructed to take up the following points with you.

1. Section 4(2)

The Committee was unclear as to what the words "such particulars" refer. It was noted that section 5(1)(d) of the Grain Futures Act provides that regulations may be made requiring every member of the Winnipeg Grain Exchange to use his best endeavours to obtain "such particulars of

[Traduction]

que ces engins seraient utilisés seulement pour des fins illégales. On en interdit simplement la possession. Je crois que nous devrions faire preuve de bon sens ici.

Le coprésident (M. McCleave): Je suppose que M. Eglington préférerait qu'on n'ait pas utilisé les mots «concernant l'utilisation»; si nous intervenons pour nous battre, ce sera là-dessus.

M. Eglington: Je crois que la bataille se situe autour du mot: «utilisation», on a trop insisté sur le mot «concernant». On pourrait revenir et dire au Ministère que le Comité comprend que la situation est la même qu'avant. Le sénateur Godfrey et le Comité n'ont rien cédé auparavant. Le Comité était prêt à accepter ce compromis raisonnable, il est peut-être prêt à accepter la dernière proposition, mais je crois qu'il devrait bien préciser qu'il ne cède pas sur son opinion.

M. Balfour: J'approuve la position de M. Godfrey en ce qui concerne cette notification. En d'autres termes, on ne doit pas le considérer comme un précédent. Indiquez ce qu'il en est laissez l'affaire courir et les rieurs en seront pour leurs frais.

Le coprésident (M. McCleave): Je suppose que c'est la décision du Comité? Merci.

DORS/76-716, Règlements sur les marchés de grains à terme. Nous avons ici une lettre du 26 mai 1977, une lettre du 15 juin 1977 et une réponse à celle du 21 juillet 1977 qui est annexée ici.

Le 15 juin 1977

M. R. S. Allen
Secrétaire correspondant
Commission canadienne du blé
600-303 Main Street
Winnipeg (Manitoba)
R3C 3G8

Monsieur,

Objet: DORS/76-716 (C.P. 1976-2626) Règlement sur les marchés de grain à terme

Je vous remercie de votre lettre du 14 avril dernier. Le Comité a noté qu'il n'existait aucun décret établi en vertu de l'article 8 de la Loi sur les marchés de grain à terme.

Le Règlement sur les marchés de grain à terme a été étudié en comité le 26 du mois dernier et, à la suite de ses délibérations, le Comité m'a chargé de vous transmettre les commentaires suivants:

1. Paragraphe 4(2)

Le comité ne sait pas ce que désigne l'expression «les détails». L'alinéa 5(1)d) de la Loi sur les marchés de grain à terme stipule que des règlements peuvent enjoindre à chaque membre de la Bourse des grains de Winnipeg de faire tout son possible pour obtenir... «en ce qui

[Text]

all transactions in grain futures . . . as are specified by such regulations . . .”. Section 5(1)(d) of the Act, therefore, clearly envisages that particulars will be prescribed. But section 4(2) of the Regulations uses the phrase “such particulars” in abstract without prescribing them. While the phrase might be thought to refer to particulars set out in section 4(1), that subsection refers to records and books and not to particulars. The French version of subsection 4(2) appears to indicate that each Exchange member shall use his best endeavours to obtain *all* particulars, which is not what section 5(1)(d) of the Act envisages.

2. Section 6

The Committee noted that a procedure is laid down which accords in large part with the principles of natural justice. It was considered, however, that the whole procedure, including the appeal, would be greatly improved if at the end of section 6(5) there were added the words “and of its reasons therefor”.

3. Section 5(2) and (3)

Section 5(1)(c) of the Act authorizes the making of regulations requiring officers and members of exchanges “to furnish to the Commissioner or to the Supervisor *information specified in such regulations* regarding trading in grain futures . . .”. The Committee considered that the concluding words of section 5(2) of the Regulations do not satisfy the requirement of specified information.

The Committee would have expected to find an enumeration of the information to be furnished rather than what is, in effect, a delegation, perhaps an abdication, of power to the Supervisor to decide what information “relating to purchase and sale transactions in grain futures” he will require. Having considered the definition of “grain futures” in the Act, the Committee wondered what other form of trading in grain futures there can be other than purchase and sale transactions.

The Committee wishes to know what prompted the inclusion of section 5(3). The Committee was inclined to think that it must be clearly implied in section 5(1)(c) of the Act and in section 5(2) of the Regulations that the information referred to is accurate or “correct” information to the knowledge of the person giving it. Failure to comply with section 5(2) is punishable under either section 15 or section 12 of the Act. To the extent that section 5(3) does add anything to section 5(1)(c) of the Act (and I must say that I have seen in recent Bills provisions such as those contained in section 5(3) of the Regulations), it would appear to the Committee to be *ultra vires* the enabling powers.

4. In accordance with its criterion of scrutiny 1(b), the Committee requires that the satisfaction of conditions precedent to the making of regulations should be recited in the preamble to the Regulations as they appear in the Gazette. Consequently, compliance with the notice provision in section

[Translation]

concerne tous les marchés de grain à terme, les détails spécifiés par ces règlements . . .”. L’alinéa 5(1)d) de la loi prévoit donc clairement que les détails seront spécifiés. Cependant, le paragraphe 4(2) du Règlement utilise l’expression «les détails» de façon abstraite, sans rien préciser. Alors que l’on pourrait penser que cette expression désigne les détails prescrits au paragraphe 4(1), ce paragraphe parle de dossiers et de livres et non de détails. Par ailleurs la version française du paragraphe 4(2) semble indiquer que chaque membre de la Bourse devra s’efforcer d’obtenir tous les détails, ce qui ne correspond pas à l’alinéa 5(1)d) de la Loi.

2. Article 6

Le Comité a noté qu’il existe une procédure qui correspond en grande partie aux principes de la justice naturelle. Cependant, la procédure toute entière y compris la procédure d’appel, serait plus efficace si, à la fin du paragraphe 6(5) on ajoutait l’expression «et des motifs de sa décision».

3. Paragraphe 5(2) et (3)

L’alinéa 5(1)c) de la Loi autorise l’établissement de règlements enjoignant aux fonctionnaires et aux membres des Bourses «de fournir à la Commission ou au contrôleur les renseignements spécifiés dans ces règlements au sujet de la négociation de marchés de grain à terme . . .». Le Comité considère que les derniers mots du paragraphe 5(2) du Règlement ne répondent pas à la nécessité de fournir des renseignements.

Le Comité escomptait trouver une énumération des renseignements à fournir plutôt que ce qui est, en fait, une délégation, et peut-être même une abdication, du pouvoir en faveur des contrôleurs qui décident quels renseignements demander concernant les opérations d’achat et de vente des marchés de grain à terme». Ayant examiné la définition des «marchés de grain à terme» dans la Loi, le Comité se demande quelles opérations peuvent avoir lieu sur les marchés de grains à terme en dehors des opérations d’achat et de vente.

Le Comité désire connaître les raisons qui ont amené à inclure le paragraphe 5(3). Le Comité pensait que l’alinéa 5(1)c) de la Loi et le paragraphe 5(2) du Règlement devaient clairement stipuler que les renseignements dont il est fait mention doivent être des renseignements «exacts» de l’avis de la personne qui les donne. Le refus de respecter le paragraphe 5(2) est punissable en vertu de l’article 15 ou de l’article 12 de la Loi. Dans la mesure où le paragraphe 5(3) ajoute quoi que ce soit à l’alinéa 5(1)c) de la Loi (et je dois dire que j’ai vu dans des projets de loi récents des dispositions telles que celles qui figurent au paragraphe 5(3) du Règlement), le Comité pense que cela transgresse les pouvoirs habilitants.

4. Conformément à son critère de vérification 1b), le Comité exige que le préambule aux règlements stipule que toutes les conditions préalables ont été remplies avant que les règlements ne soient établis. Par conséquent, le respect de la disposition portant sur l’avis à donner avant l’établissement des règle-

[Texte]

5(2) of the Act should have been recited. This small, but important, detail ought probably to have been attended to or drawn to your attention by the Legal Advisers to the Privy Council Office, although I understand that the preamble is not part of the draft regulation submitted to them for checking.

I am further instructed by the Committee to say that section 5(4) of the Regulations admirably meets the Committee's requirements as to the production of proof of identity by persons having authority to enter and to search premises.

Yours sincerely,

G. C. Eglington.

July 21, 1977

Mr. G. C. Eglington
Counsel
Standing Joint Committee on Regulations
and Other Statutory Instruments
The Senate
Parliament Buildings
Ottawa, Ontario
K1A 0A6

Dear Mr. Eglington:

Re: SOR/76-716 (P.C. 1976-2626) Grain Futures
Regulations

This will refer to your letter of June 15, 1977, and my reply of June 27. In regard to item 3, the Commission feels that in order to alleviate any doubt in a prosecution for providing false information 5(3) of the regulations is necessary. Moreover, the Commission is satisfied that 5(3) is authorized by 5(1)(h) of the Act which reads as follows:

"(h) providing for such other matters as may be deemed necessary for the efficient enforcement and operation of this Act and for the carrying out of its provisions according to their true intent and meaning and for the better attainment of its objects."

I think you will agree that 5(1)(h) of the Act is an extremely broad regulation-making power and the Commission feels this provision should be brought to the attention of your Committee so that it might reconsider its position stated in your letter that it thinks 5(3) is *ultra vires*.

The Commission will keep your comments on the other items in mind when dealing with any future amendments to these Regulations.

Yours very truly,

R. S. Allen
Corresponding Secretary

Mr. Eglington: Mr. Chairman, the reply from the Grain Commission is satisfactory in all respects except the original

[Traduction]

ments au paragraphe 5(2) de la Loi aurait dû être énoncés. Les conseillers juridiques du bureau du Conseil privé auraient dû attirer votre attention sur ce petit détail, néanmoins important, bien que le préambule ne fasse pas partie du projet de règlement qui leur est soumis pour vérification.

Le Comité me charge également de vous dire que le paragraphe 5(4) du Règlement répond exactement aux exigences du Comité en ce qui concerne l'exhibition du mandat de la Commission établissant l'identité des personnes qui sont autorisées à inspecter les lieux.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

G. C. Eglington

Le 21 juillet 1977

Monsieur G. C. Eglington
Conseiller
Comité mixte permanent des règlements
et autres textes réglementaires
Le Sénat
Édifice du Parlement
Ottawa (Ontario)
K1A 0A6

Monsieur,

Objet: DORS/76-716 (C.P. 1976-2626) Règlement sur
les marchés de grain à terme

Suite à votre lettre du 15 juin dernier et à ma réponse du 27 juin dernier, la Commission estime, en ce qui concerne la rubrique 3, que le paragraphe 5(3) du Règlement est nécessaire afin de supprimer tout doute si des procédures judiciaires étaient intentées contre quelqu'un qui aurait fourni de faux renseignements. De plus, la Commission estime que le paragraphe 5(3) est fondé sur les pouvoirs habilitants du paragraphe 5(1) alinéa *h*) de la Loi qui dit:

«*h*) prescrivant toutes autres matières qui peuvent être jugées nécessaires à l'exécution effective de la présente loi, ainsi qu'à l'application de ses dispositions d'après leurs véritables sens et intention et en vue de la meilleure réalisation de ses objets.»

Je pense que vous conviendrez que la paragraphe 5(1) alinéa *h*) de la Loi accorde à la Commission un vaste pouvoir réglementaire; de plus, la Commission estime que cette disposition devait être portée à l'attention de votre comité pour qu'il puisse reconsidérer sa position selon laquelle le paragraphe 5(3) serait *ultra vires*.

La Commission examinera les commentaires que vous avez faits au sujet des autres rubriques lorsqu'elle apportera des modifications supplémentaires à ce Règlement.

Veuillez agréer, monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

R. S. Allen
Secrétaire correspondant

M. Eglington: Monsieur le président, la réponse de la Commission canadienne du blé est en tous points satisfaisante, sauf

[Text]

item three, and the Commission wrote back relying on paragraph (h) making regulations

(h) providing for such other matters as may be deemed necessary for the efficient enforcement and operation of this Act . . .

My reply of September 8 was written before the decision in the uranium cartel case, the uranium information regulations case, and that decision of the Chief Justice of the High Court of Ontario does, in fact, give to paragraph (h) an extremely broad interpretation, in fact, an interpretation so broad as to gobble up all the preceding paragraphs. That decision will have to be considered very carefully. I am in the process of attempting that but at least in the meantime the Canada Grain Commission has accepted the Committee's points in the other matters. I will, of course, have to write back to Mr. Allen and say that my third paragraph of September 8 has to stand aside until the uranium decision is carefully considered.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): When you say third paragraph, do you mean the third section?

Mr. Eglington: In the letter of September 8, as to Section 5(3) of the regulations.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Oh, Yes. I am sorry.

Senator Godfrey: I am going to make just one little comment on the drafting of Mr. Eglington's letter to Mr. R. S. Allen. I think maybe he is overstating our powers slightly in paragraph 4 on page two in the second line, when he says:

. . . the Committee requires that the satisfaction of conditions precedent . . .

I do not think we have the power to require anybody to do anything, really. I would not want it specific. I would have said "has requested", and it is "now the practice" of the satisfactory conditions, and so on. You have to use that power of persuasion rather than . . . They may think we are getting a little above our station in life.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): We all stand reproved in that regard.

SOR/76-803, Coastal Fisheries Protection Regulations, before us on June 7 of this year. The commentary by counsel with a letter to Mr. Levelton of June 8 and his reply within the reasonable very recent, period of June 24, herewith attached.

[Translation]

en ce qui concerne la rubrique trois, et la Commission a répondu en se référant à l'alinéa *h*) pour les règlements:

h) prescrivant toutes autres matières qui peuvent être jugées nécessaires à l'exécution effective de la présente loi . . .

Ma réponse du 8 septembre avait été rédigée avant qu'il y ait eu décision dans la cause du cartel de l'uranium. Dans cette cause concernant les règlements sur les renseignements relatifs à l'uranium, le juge en chef de la cour suprême de l'Ontario avait décidé en fait d'interpréter d'une façon très large l'alinéa *a*), ce qui revenait en fait à couvrir aussi tous les alinéas précédents. Il faudrait examiner cette décision de très près. J'allais m'y attaquer, mais tout au moins en attendant, la Commission canadienne du blé a accepté le point de vue du Comité dans les autres cas. Il me faudra, naturellement répondre à M. Allen et lui dire que le troisième paragraphe de ma lettre du 8 septembre devait être réservé jusqu'à ce que la décision sur l'uranium ait été bien étudiée.

Le coprésident (M. McCleave): Lorsque vous parlez du troisième paragraphe, s'agit-il du troisième article?

M. Eglington: Dans la lettre du 8 septembre, il s'agit de l'article 5(3) des règlements.

Le coprésident (M. McCleave): Oui, je m'excuse.

Le sénateur Godfrey: Je veux juste faire une petite remarque au sujet de la rédaction de cette lettre envoyée par M. Eglington à M. R. S. Allen. Peut-être qu'au paragraphe 4 de la page 2 de la première à la deuxième ligne, il insiste un peu trop sur le pouvoir du Comité lorsqu'il dit:

. . . le Comité exige que le préambule au Règlement stipule que toutes les conditions préalables ont été remplies avant que le Règlement ne soit établi . . .

Je ne pense pas que nous ayons le pouvoir d'exiger que quelqu'un fasse quelque chose en fait. Je ne voudrais pas trop préciser. J'aurais dit plutôt: «Le Comité a demandé» et «on a maintenant l'habitude» etc. Il faut plutôt utiliser le pouvoir de persuasion que . . . peut-être qu'il pense que nous voulons faire semblant d'être plus que nous sommes.

Le coprésident (M. McCleave): On peut nous reprocher à tous ce défaut.

DORS/76-803, Règlement sur la protection des pêcheries côtières. Cette affaire nous a été présentée le 7 juin. Il y a un commentaire du conseiller, une lettre de M. Levelton du 8 juin, ainsi que sa réponse qui a été donnée dans un délai raisonnable, soit le 24 juin; tous ces documents sont annexés ici.

[Texte]

COASTAL FISHERIES PROTECTION REGULATIONS

Coastal Fisheries Protection Act

P.C. 1976-3022

March 16, 1977

SOR/76-803, Coastal Fisheries Protection Regulations

SOR/77-51, Transitional United States Fishing Vessel Licence Exemption

SOR/77-52, Transitional French Vessel Licence Exemption

1. These new and more extensive Regulations replace SOR/74-173 and SOR/75-404 which were previously before the Committee giving rise to questions which were never answered by the Department of the Environment. The peculiar status accorded to U.S. vessels under SOR/74-173 is not repeated in the new Regulations and so the Committee's unanswered query has been overtaken by events. However, a new privilege has been granted by SOR/77-51, but it is one which is reciprocal and its background is evident on the face of the Regulations.

Under SOR/75-404 the Committee had been exercised by section 3(3) of the earlier Regulations, which provided that the Minister might cancel any licence or permit where he deemed it advisable to do so. Although a permit or licence under the Regulations is a privilege accorded to "non-Canadians" the Committee wanted to know why no opportunity to be heard was given to a licensee or holder of a permit whose licence or permit was about to be cancelled, something which could occur for any reason, whether connected with unlawful conduct or not.

Section 10(1) of the new Regulations gives a blanket power to suspend or cancel any licence. No reasons need be given, no opportunity to be heard accorded. The same enquiry as before might usefully be directed to the Department. The provisions of section 10(2) would indicate that if an ex-licensee mends his ways he might get his licence back. This would seem to make the giving of reasons for suspension or cancellation and an opportunity to be heard even more important than before.

The new sections governing permits (sections 12—13) seem to be drawn in such a way as to make the question of cancelling or suspending a permit irrelevant.

2. In order to guard against arbitrariness and a possibility of discrimination, and in order to make the extensive record-keeping requirements comprehensible and easier to follow and comply with, and in accordance with the Committee's settled policy, section 11(g) might better read:

[Traduction]

RÈGLEMENT SUR LA PROTECTION DES PÊCHERIES CÔTIÈRES

Loi sur la protection des pêcheries côtières

C.P. 1976-3022

16 mars 1977

DORS/76-803, Règlement sur la protection des pêcheries côtières

DORS/77-51, Règlement intérimaire d'exemption de licence des bâtiments de pêche des États-Unis

DORS/77-52, Règlement intérimaire d'exemption de licence des bâtiments de pêche français

Ce nouveau règlement, plus long que les précédents, remplace les règlements DORS/74-173 et DORS/75-404 qui, lors de leur étude par le Comité, ont provoqué des questions auxquelles le ministère de l'Environnement n'a jamais répondu. Le statut particulier accordé aux bâtiments américains par le règlement DORS/74-173 ne se retrouve pas dans le nouveau règlement et les récents événements ont permis de répondre aux questions du Comité. Cependant, le règlement DORS/77 accorde un nouveau privilège, mais il s'agit d'une entente réciproque et on peut en voir le bien-fondé en consultant le règlement.

Pour ce qui est du document DORS/75-404, le Comité s'était inquiété du paragraphe 3(3) de ce premier règlement, qui stipulait que le Ministre pouvait supprimer toute licence ou tout permis s'il estimait à propos de le faire. Même si l'octroi d'un permis ou d'une licence, dans le cadre du règlement, constitue un privilège accordé aux «non-Canadiens», le Comité désirait savoir pour quelle raison on n'accordait pas au détenteur d'un permis ou d'une licence le droit d'être entendu avant de supprimer sa licence ou son permis, ce qui pourrait être fait pour n'importe quelle raison, qu'il y ait ou non conduite illégale.

Le paragraphe 10(1) du nouveau règlement confère un pouvoir de portée générale visant la suspension ou l'annulation de toute licence sans qu'il faille donner de raisons à l'intéressé ni lui fournir aucune possibilité de se faire entendre. On pourrait poser la même question qu'avant au ministère. Les dispositions du paragraphe 10(2) semblent indiquer que si un ex-détenteur de licence se corrige, il peut regagner le privilège perdu. Ces dispositions semblent rendre encore plus impérieuse la nécessité de donner les raisons qui motivent la suspension ou l'annulation et d'accorder la possibilité de se faire entendre.

Les nouveaux articles s'appliquant aux permis (articles 12 et 13) ne semblent pas tenir compte, de par leur libellé, des questions d'annulation ou de suspension.

2. Afin d'éviter les décisions arbitraires et les possibilités de discrimination, et de rendre les diverses exigences en matière de tenue de dossiers compréhensibles et faciles à respecter, et conformément à la ligne de conduite établie par le Comité, l'alinéa 11 (g) devrait peut-être se lire comme suit:

[Text]

(g) the written records required to be maintained in accordance with paragraphs (d)(e) or (f) shall be in a form *prescribed by the Minister* . . .

3. Section 11(j)

This provision gives to the Regional Director a discretion of considerable importance. No criteria are set out in accordance with which the discretion is to be exercised. This provision, and the discretion it contains, do not seem to relate to the purposes of the Coastal Fisheries Protection Act. There is a very good social reason for the provision, which is readily apparent, but the Department of the Environment should be asked to explain why it is not collateral to the purposes of the Act and how the Regional Directors will exercise their discretion to allow repairs to be carried out by non-residents.

4. Section 7(g)

In keeping with the Committee's stand against subjective-worded tests, the words "in his opinion" could well be deleted. This does not appear to be a signally critical case, although the effect of it could be to hold up consideration of an application interminably, while demands were made for clarification based on the Minister's opinion of the quality of information already given.

Attachment—Coastal Fisheries Protection Act —
SOR/76-803

June 8, 1977

C. R. Levelton, Esq.,
Director-General,
Fishing Services Directorate,
Fisheries and Marine Service,
Department of Fisheries and
the Environment,
580 Booth Street,
Ottawa, Ontario K1A 0H3

Dear Mr. Levelton:

Re: SOR/76-803, Coastal Fisheries Protection Regulations

The Committee considered these Regulations yesterday. It was noted that they superseded earlier Regulations to which the Committee had taken objection.

The new Regulations do not provide to a licence holder whose licence has been or is to be suspended or cancelled a right to be heard and do not require that reasons for suspension or cancellation must be given. The provisions of section 10(2) indicate that if an ex-licensee mends his ways he might get his licence back. The Committee concludes that these provisions make the giving of reasons for suspension and cancellation and an opportunity to be heard even more important than under the old Regulations. The Committee is not unmindful of the fact that licensees will be foreigners accorded a privilege by the Government of Canada.

[Translation]

(g) les dossiers devant être tenus en conformité des alinéas (d) (e), ou (f), devraient avoir la forme prescrite par le Ministre . . .

3. Alinéa 11(j)

Cette disposition accorde au directeur régional un pouvoir discrétionnaire d'une importance considérable. Aucun critère ne détermine l'étendue de ce pouvoir. C'est pourquoi cette disposition ne semble pas s'accorder avec les fins de la Loi sur la protection des pêcheries côtières. Il y a un très bon motif social à cette disposition, qui est facilement identifiable, mais on devrait demander au ministère de l'Environnement pourquoi cette disposition ne s'accorde pas avec les fins de la loi, et comment les directeurs régionaux exerceront ce pouvoir discrétionnaire lorsqu'il s'agira d'autoriser des réparations devant être effectuées par des non-résidents.

4. Alinéa 7 (g)

Conformément au point de vue du Comité contre les expressions subjectives, les termes «lorsqu'il est d'avis» pourraient très bien être supprimés. Ceci ne semble pas un cas particulièrement critique, mais cette formulation pourrait entraîner un retard considérable dans l'examen des demandes, car la nécessité d'éclaircissement est fonction de l'opinion du Ministre sur la qualité des renseignements déjà fournis.

le 8 juin 1977

Monsieur C. R. Levelton
Directeur général
Direction générale des services des pêches
Service des pêches et de la mer
Ministère de la Pêche et de
l'Environnement
580 rue Booth
Ottawa, (Ontario) K1A 0H3

Monsieur,

Objet: DORS/76-803, Règlement sur la protection des pêcheries côtières

Le Comité a étudié ce règlement hier et a constaté qu'il remplaçait un règlement antérieur auquel le Comité s'était opposé.

Le nouveau règlement n'accorde pas le droit d'être entendu à un détenteur de licence dont la licence a été ou doit être suspendue ou annulée. Les dispositions du paragraphe 10(2) indiquent qu'un ancien détenteur de licence peut en obtenir une nouvelle, s'il change de conduite. Le Comité conclut que ces dispositions accordent plus d'importance que l'ancien règlement au fait de donner les motifs pour la suspension et l'annulation d'une licence et à la possibilité d'être entendu. Le Comité n'ignore pas que les détenteurs de licence seront des étrangers auxquels le gouvernement du Canada accordera un privilège.

[Texte]

The same point is not raised as to permits because by their nature they do not grant a continuing permission but are confined to acts which, once done, can not be affected by suspension or cancellation.

The Committee thought that, in order to guard against arbitrariness and any possibility of discrimination, and in order to make the extensive record-keeping requirements comprehensible and easier to observe, section 11(g) might well refer to "... a form *prescribed* by the Minister ...".

The Committee sees the social significance of section 11(f) of the Regulations, but wishes to know how this provision is related to the purposes and intent of the Coastal Fisheries Protection Act, and how it can be said not to be collateral to that Act. Members also wish to know how a Regional Director will exercise his discretion to allow repairs to be carried out by non-residents, since the Regulations themselves appear to be silent as to the criteria in accordance with which the discretion is to be exercised.

The Committee, in accordance with its settled policy, considers that section 7(g) should contain an objectively-worded test, and that the words "in his opinion" should be deleted.

Yours sincerely,

G. C. Eglington

June 24, 1977

Mr. G. C. Eglington,
Counsel,
Standing Joint Committee on Regulations
and Other Statutory Instruments,
Victoria Building,
140 Wellington Street,
Ottawa, Ontario.
K1A 0A4

Dear Mr. Eglington:

RE: SOR/76-803, Coastal Fisheries Protection Regulations

This will refer to your letter of June 8, 1977, relative to certain provisions of the subject Regulations. The advice of our Legal Service has been solicited and we are now pleased to respond to the subject matter of your letter as follows:

1. The principle of affording a right to be heard, and the consequent need for disclosure of the reasons for imposing an administrative sanction are important considerations, and an argument can be made that they should be expressly incorporated in the Regulations. In practice, I have no doubt that these procedures would be followed, and we could expect strong diplomatic protests if they were not. In one sense, therefore, it would just be a matter of according legal recognition to normal practice. On the other hand, it is the Minister personally who must take the decision to suspend or cancel a licence—the

[Traduction]

Il n'en va pas de même pour les permis, car, par leur nature même, ils n'accordent pas une autorisation permanente mais portent exclusivement sur des actes qui, une fois commis, ne peuvent faire l'objet d'une suspension ou d'une annulation.

Le Comité considère que, pour éviter les décisions arbitraires et les risques de discrimination et pour rendre plus claires et plus faciles à observer, les nombreuses exigences concernant la tenue des registres, on pourrait modifier le paragraphe 11(g) en y ajoutant l'expression «... d'une manière prescrite par le ministre...».

Le Comité comprend la portée sociale du paragraphe 11(f) du règlement, mais il aimerait savoir de quelle façon cette disposition est conforme à la portée et à l'objet de la Loi sur la protection des pêcheries côtières et comment on peut dire qu'elle n'est pas connexe à cette loi. Les membres aimeraient également savoir de quelle façon un directeur régional exercera son pouvoir discrétionnaire pour permettre à des non-résidents d'effectuer des réparations, puisque le règlement lui-même ne semble pas faire mention des critères selon lesquels le pouvoir discrétionnaire doit être exercé.

Conformément à la politique établie, le Comité considère que le paragraphe 7(g) devrait contenir des critères établis de façon objective et que l'expression «est d'avis que» devrait être modifiée.

Veuillez agréer, monsieur, l'expression de mes salutations distinguées.

G. C. Eglington.

Le 24 juin 1977

Monsieur G. C. Eglington,
Conseiller,
Comité mixte permanent des règlements
et autres textes réglementaires,
Immeuble Victoria,
140 rue Wellington,
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Monsieur,

Objet: DORS/76-803—Règlement sur la protection des pêcheries côtières.

La présente renvoie à votre lettre du 8 juin dernier, qui se rapportait à certaines dispositions du règlement précité. Nous avons demandé l'opinion de nos conseillers juridiques et voici ce qu'ils nous ont répondu:

1. Le principe exigeant l'octroi d'un droit de comparution et la nécessité afférente de divulguer les raisons de l'imposition d'une sanction administrative sont des questions très importantes et on serait à juste titre justifié de se demander si elles devraient être incluses dans le Règlement. En pratique, il ne fait aucun doute que ces procédures seraient respectées, étant donné les protestations diplomatiques violentes qui pourraient en résulter, si elles ne l'étaient pas. D'un certain point de vue, il s'agirait simplement d'accorder une reconnaissance légale à des choses qui sont pratiques courantes. D'autre part, il appartient

[Text]

Regulations make it clear that the issuance of licences is delegable, but that cancellation or suspension is not. The Minister should not be required to accord a personal hearing. Accordingly, we could consider a provision that suspension or cancellation shall be notified with reasons to the representatives of the licensee, and to the diplomatic authorities of the flag state, and that the Minister shall consider any *written* representations made in response. One consequence would be that there would be a formal record of the reasons given and if they were clearly extraneous or irrelevant to the purposes of the Act, a court would have grounds for striking down the action taken. That, however, would be reasonable. A more serious problem is that in practice representations on these matters come through the diplomatic channel. That being the case, objection might be taken to a provision formally vesting reviewing authority in the Minister of Fisheries alone, and a number of difficulties could arise in attempting to give legislative expression to the foreign relations dimension of the matter and to the respective responsibilities of the Minister of Fisheries and the Secretary of State for External Affairs. When developing the regulations, we considered the possibility of incorporating an independent review procedure—some form of Board of Review to hear the case and formulate a recommendation to the Minister. This idea did not generate much enthusiasm in the Department and, in any event, we could not devise a procedure that would be sufficiently expeditious to be effective.

2. I see no objection to the suggested amendment to paragraph 11(g). I think that when the Regulations were enacted we were not yet prepared to prescribe a specific form, but this may no longer be the case. I would want to take up with the Legal Advisers to PCO the question of whether the suggested amendment involves some form of unauthorized sub-delegation. I am inclined to think that this is not the case.

3. The Committee may have an arguable point as to whether paragraph 11(f) is extraneous to the purposes and intent of the Act, but the legislation is so general in its terms that it is hard to give a conclusive answer one way or the other. It may be said, however, in support of this clause, that the Act controls both fishing and various activities in support of fishing, and the use of port facilities for the convenience of foreign vessels; and this might be taken to indicate a broad legislative policy to enhance the position, not only of Canadian fishermen, but also of the various "secondary" sectors of the industry as well. The inclusion of a reference to repairs in the definition of fishing vessels could, moreover, be adduced in support of the argument that the regulations of this activity in Canada and Canadian fisheries waters is a matter within

[Translation]

personnellement au ministre de prendre la décision de suspendre ou d'annuler une licence; en effet le règlement stipule clairement que le pouvoir d'émettre des licences peut être délégué, mais que celui de leur annulation ou de leur suspension ne peut pas l'être. Le ministre ne devrait pas être tenu d'accorder une entrevue personnelle. Par conséquent, nous pourrions étudier la possibilité d'instituer une disposition obligeant le ministre à divulguer aux représentants du détenteur d'une licence et aux autorités diplomatiques de l'État du pavillon les raisons de la suspension ou de l'annulation de ladite licence, et l'enjoignant d'étudier tout document écrit envoyé en réponse à l'avis d'annulation ou de suspension. Il en résulterait donc une consignation officielle des raisons alléguées et, advenant que ces dernières soient vraiment exagérées ou inappropriées par rapport à l'objet de cette loi, un tribunal aurait de bons motifs de casser cette décision. Cela serait raisonnable. Toutefois, en pratique, les revendications à ce chapitre, empruntent généralement des canaux diplomatiques. Cela pose un problème grave. En l'occurrence, quelqu'un pourrait s'opposer à une disposition qui n'investit officiellement que le ministre des Pêches du pouvoir de révision, et nous pourrions faire face à un certain nombre de difficultés si l'on tentait de donner un statut juridique aux questions de relations étrangères et aux responsabilités, respectives du ministre des Pêches et du Secrétaire d'État aux affaires extérieures. En formulant ce règlement, nous avons envisagé la possibilité d'y incorporer une procédure de révision indépendante, en d'autres termes, d'instituer une sorte de commission de révision habilitée à entendre les plaignants et à formuler des recommandations au ministre. Cette idée n'a pas suscité beaucoup d'enthousiasme au sein du ministère. Nous ne pouvions d'ailleurs pas concevoir une procédure qui soit suffisamment expéditive pour être efficace.

2. Je ne vois aucune objection à l'amendement proposé au paragraphe 11(g). Quand le règlement a été promulgué, nous n'étions pas encore prêts à proposer une formulation précise, ce qui n'est peut-être plus le cas actuellement. J'aimerais soumettre aux conseillers juridiques du Bureau du Conseil privé la question de savoir si l'amendement proposé fait appel à une forme de délégation non autorisée. Je serais porté à croire que ce n'est pas le cas.

3. Le Comité a peut-être raison de se demander si le paragraphe 11(f) est étranger à la fois aux objectifs et à l'intention de la Loi, mais par contre le texte est si général dans son libellé qu'il est difficile de donner une réponse concluante d'une façon ou d'une autre. On peut cependant dire, à l'appui de cet article que la Loi contrôle à la fois la pêche et les diverses activités qui concourent à la pêche ainsi que l'utilisation des installations portuaires pour la convenance des bâtiments étrangers; l'on pourrait interpréter cela comme une orientation législative suffisamment générale visant à améliorer non seulement la position des pêcheurs canadiens mais également celle des différents secteurs «secondaires» de l'industrie. L'inclusion d'une référence aux réparations dans la définition de bâtiments de pêche devrait en outre être alléguée à l'appui

[Texte]

the intended scope of the Governor in Council's very general authority to prescribe, pursuant to section 4, the "purposes" of entry and the "terms and conditions" of licences. If we can prescribe "repairs" as an authorized purpose of entry pursuant to subparagraph 4(a)(i)—a matter not challenged by the Committee in relation to section 5 of the Regulations—then it seems to follow logically that we can prescribe restrictive conditions on the conduct of that activity in favour of Canadians pursuant to paragraph 4(b). As to the criteria to be used by the Regional Director-General, I imagine the availability of Canadian contractors would be the main consideration, but it may be (I understand) that military security is sometimes a factor with respect to underwater operations.

4. Paragraph 7(g): we could, I suppose, add the words "for the purpose of determining whether or not to issue a licence or of determining the terms and conditions of a licence." This, however, does no more than state the obvious because these purposes are surely implied. I think any attempt to be more precise would go too far in limiting the Minister's flexibility—it would be difficult to anticipate all of the types of questions that might be asked under this paragraph.

The Regulations will be reviewed during the summer and fall to decide on revisions in the light of our experience during the initial phase of extended fisheries jurisdiction. These points can be considered during the course of that review.

Yours sincerely,

C. R. Levelton,
Director-General,
Fishing Services Directorate.

Mr. Eglington: Well, there was a number of matters, Mr. Chairman, raised here. The first one concerned the right to know why a licence had been cancelled, the reasons for it and the right of appeal. Mr. Levelton has set out in the numbered item one of his letter of June 24 the difficulties, involving the diplomatic dimension and so on. The letter appears to say that they would like to set up a procedure but really they do not quite know how to go about it. Perhaps they would be bolstered somewhat in their desire if the Committee would say that they thought some sort of appeal machinery was still desirable, and perhaps the department could look a little further into how to set it up.

• 1120

On the numbered item two of Mr. Levelton's letter, where the Committee wanted the words "in form prescribed" inserted, the Department has agreed to that, subject to the Legal Adviser to the Privy Council Office assuring them there was

[Traduction]

des raisons invoquées voulant que la réglementation de cette activité au Canada ainsi que dans les eaux de pêche du Canada relève des pouvoirs généraux de réglementation accordés au Gouverneur en conseil en vertu de l'article 4, pour ce qui est de la perscription des «raisons» d'entrée et des «modalités» des licences. Si nous considérons que les «réparations» constituent des raisons d'entrée autorisées conformément à l'alinéa 4a)(i)—une question qui n'est pas mise en cause par le Comité en rapport avec l'article 5 du Règlement, il semblerait s'ensuivre logiquement que nous puissions prescrire des conditions restrictives portant sur la conduite de cette activité en faveur des Canadiens en vertu du paragraphe 4b). Quant au critère à utiliser par le directeur général je pense que la disponibilité d'entrepreneurs canadiens devrait être sa considération essentielle, mais il se peut si je comprends bien, que des raisons de sécurité militaire constituent souvent un facteur à considérer en ce qui concerne les opérations sous-marines.

4. Paragraphe 7g): Nous pourrions, je pense, ajouter: «aux fins d'établir si oui ou non il faut délivrer une licence ou en déterminer les modalités». Cependant, cette adjonction ne fait guère plus qu'énoncer ce qui est évident parce que ces objectifs sont sûrement implicites. Je crois que toute tentative visant à être plus précis irait trop loin et limiterait la marge d'action du ministre—il serait en effet difficile de prévoir les divers types de questions qui pourraient être posées en vertu de ce paragraphe.

Les règlements seront étudiés au cours de l'été ainsi que pendant l'automne, afin de rendre des décisions sur les révisions à la lumière de l'expérience acquise au cours de la phase initiale d'extension de la juridiction sur les pêches; conséquemment ces questions pourront être considérées.

Je vous prie de recevoir, Monsieur, l'assurance de ma parfaite considération.

C. R. Levelton,
Directeur général,
Division des services des pêcheries.

M. Eglington: Il y a encore certaines questions en cause ici, monsieur le président. La première concerne le droit de savoir pourquoi un permis a été annulé, quelles en sont les raisons et quel est le droit d'appel. M. Levelton a indiqué dans son premier paragraphe de sa lettre du 24 juin 1977 les difficultés qui touchaient le domaine diplomatique, etc. D'après sa lettre, il semble qu'il faudrait établir une procédure, mais on ne sait pas trop comment s'y prendre. Peut-être que le Comité pourrait les aider en indiquant qu'il faudrait établir un certain droit d'appel, et peut-être que le ministère pourrait étudier comment établir ce rouage d'appel.

Passons maintenant au paragraphe 2 de la lettre de M. Levelton. Le Comité voulait qu'on ajoute les mots «d'une manière prescrite», et le ministère a convenu de le faire dans la mesure où le conseiller juridique du bureau du Conseil privé

[Text]

no unauthorized subdelegation. There is no unauthorized subdelegation prescribed in a form as such, so that matter seems to be sufficiently taken care of.

The numbered item three concerned a condition of a licence that, in the discretion of a regional director, repairs had to be carried out by Canadian citizens. This struck the Committee initially as being collateral to the purposes of the Coastal Fisheries Protection Act, and Mr. Levelton I think admits that the connection is at least somewhat tenuous. He claims that, of course, there is a right to enter port for the purpose of making repairs—and the Committee did not object to that, and I am sure it is not our objection to the provision—but because there is a right to enter port for repairs there is a right to say who shall carry out the repairs. With due respect to Mr. Levelton, I do not think it follows logically at all that because there is a right to enter to effect repairs that the act allows the prescription of who shall make the repairs. That is one problem.

The other thing that worries me a little bit about this is that paragraph (j) of section 11 is couched in terms of a delegation to the regional director, and we have got another variant of our old friend, subdelegation, and no criteria whatever was set out as to how the regional director shall exercise his discretion. Mr. Levelton says that the criteria he imagines are the availability of Canadian contractors, and sometimes military security, factor with respect to underwater operations. Now I am not quite sure what that means. It has the undertones of Commander Crabb's exploits against Khrushchev and Bulganin's destroyer. Speaking for myself, I am not convinced that paragraph (j) of section 11 can be sustained under the Coastal Fisheries Protection Act, and even if it could be I think it is undesirable that this discretion be left in the hands of the regional directoral without any guide whatever as to how he is to use it.

The fourth item, the Committee wanted the words "in the opinion of" struck out. Mr. Levelton poses rather elaborate alternative which quite rightly says it really does not amount to much. In this instance I am inclined to think that although the Committee does not like the words "in the opinion of" nothing terribly much is going to be lost by leaving the words.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Thank you.

I notice from the last part of Mr. Levelton's letter he does refer to the review during the summer and fall. Is there any sign that this review has been completed?

Mr. Eglington: Well there is no sign in the *Canada Gazette*. It may have been completed internally.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): It may be a point when you are dealing with some other matter with that department to ask, because sometimes I suspect that we may be going over ground that in a sense has been taken away from us because our objections have been considered. So it may be, Mr. Eglington and other counsel, that one should consider

[Translation]

lui assurerait que ce n'est pas une forme de sous-délégation non autorisée. Effectivement, il n'y a pas, dans cette forme, de sous-délégation non autorisée prescrite, si bien qu'il n'est pas besoin de poursuivre cette affaire.

Au paragraphe 3, il est question d'un critère, précisé par un directeur régional, exigeant que seuls des citoyens canadiens effectuent des réparations. Le Comité a été frappé au départ par le peu de rapport entre cette exigence et les fins de la Loi sur la protection des pêcheries côtières, M. Levelton lui-même, je pense, reconnaît que le lien entre les deux est pour le moins un peu mince. Il prétends, bien sûr, que le droit d'entrer dans un port pour effectuer des réparations existe; les membres du comité ne contestent pas ce fait, et je suis sûr que ce n'est pas à cela que nous nous opposons, mais puisque le droit d'entrer dans un port pour effectuer des réparations existe, il existe automatiquement le droit de déterminer qui effectuera ces réparations. Sauf le respect que je dois à M. Levelton, je ne pense pas qu'il y ait là de lien logique; la loi permet l'entrée dans un port pour effectuer des réparations, mais rien dans la loi ne précise qu'on précisera qui effectuera ces réparations. C'est là le problème.

Une autre chose m'inquiète un peu dans cet alinéa j) de l'article 11, c'est la délégation conférée au directeur régional; nous retrouvons ici une vieille connaissance, la sous-délégation, car aucun critère n'est précisé sur la façon dont un directeur régional exercera son pouvoir discrétionnaire. M. Levelton prétend que l'on peut invoquer des critères comme la disponibilité d'entrepreneurs canadiens ou encore la sécurité militaire, un facteur qu'il faut souvent considérer en ce qui concerne les opérations sous-marines. Pour ma part, je ne comprends pas très bien ce que cela signifie. Cela me fait penser au cas du destroyer *Bulganin* et aux exploits du commandant Crabb contre Khrushchev. Quant à moi, je ne suis pas convaincu que l'alinéa j) de l'article 11 se justifie en vertu des dispositions de la loi sur la protection des pêcheries côtières, et même si c'était le cas, j'estime qu'il n'est pas indiqué qu'on confère au directeur régional un tel pouvoir discrétionnaire sans le guider sur la façon de s'en servir.

Quatrièmement, les membres du comité veulent que l'expression «est d'avis que» soit biffée. M. Levelton présente une alternative qui, en fait n'ajoute pas grand chose. Puisque c'est ainsi, je serais porté à penser que même si les membres du comité n'aiment pas l'expression «est d'avis que» nous ne perdons pas grand-chose en laissant les choses en l'état actuel.

Le coprésident (M. McCleave): Merci.

A la lecture du dernier paragraphe de la lettre de M. Levelton, une révision des règlements au cours de l'été et de l'automne était prévue. Est-elle terminée?

M. Eglington: Rien ne nous l'indique dans la *Gazette* du Canada. Elle a peut-être été effectuée à l'intérieur du ministère cependant.

Le coprésident (M. McCleave): Au cours de prochains entretiens avec le ministère sur d'autres questions, il sera peut-être opportun de demander si cela a été fait, car parfois je soupçonne qu'il s'agit de questions qui ne nous concernent plus, nos objections ayant été déjà entendues. Il se peut donc monsieur Eglington, et ma remarque s'adresse aux autres

[Texte]

dealing with these officers and if large-scale revisions are being made then stay away from that ground until the revisions are out.

Mr. Eglington: On the other hand it is sometimes useful to get in while the revision is going on.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Oh, yes. Well, I think we want to make our points. I do not want to ever take that right away from the Committee.

SI/76-146—Memorial Cross Order (World War I).

SI/76-147—Memorial Cross Order (World War II) before us on July 7, 1977.

That would be a date beloved to Mackenzie King, because is that not 7-7-77? Right. We have the commentary and the letter from Mr. Massey of July 26, 1977; and the reply of Mr. Brittain of August 15; a further reply by Mr. Massey of September 7, and a further reply by Mr. Brittain, on September 20, 1977. Herewith printed.

MEMORIAL CROSS ORDER (WORLD WAR II)

P.C. 1976-2725

• 1125

April 26, 1977

SI/76-147, Memorial Cross Order (World War II)

SI/76-146, Memorial Cross Order (World War I)

Section 6 in each Order states that every applicant must produce "such proof of death, service and eligibility as may be required by the Minister". If death, service and eligibility are proved, the Minister should have no discretion to require anything else. The decision of the Minister is final in any event. The section would be as operable as at present if it read simply that every applicant shall produce proof of death, service and eligibility. Then the suggestion would be removed that the Minister could go on requiring further and better proof, beyond the ability of an applicant, when the matters had already been established, or could at the outset require a proof which an applicant simply could never produce.

July 26, 1977

W. B. Brittain
Deputy Minister
Department of Veterans Affairs
Rm. 5048
Veterans Affairs Bldg.
Wellington Street
Ottawa, Ontario

[Traduction]

conseillers, que l'on doit désormais s'entretenir avec les fonctionnaires intéressés, et si une révision d'envergure est effectivement en cours, qu'on en attende le résultat avant d'aborder cette question-là de nouveau.

M. Eglington: D'un autre côté, il est parfois opportun d'intervenir au cours de la révision.

Le coprésident (M. McCleave): Bien sûr. Nous voulons faire valoir notre point de vue. Et je ne veux pas refuser ce droit aux membres du comité.

TR-76-146—Décret sur la Croix du Souvenir (Première guerre mondiale):

TR-76-147 (Décret sur la Croix du Souvenir (Seconde guerre mondiale), questions dont nous avons été saisis le 7 juillet 1977.

Comme Mackenzie King aimerait cette date. Il s'agit bien du 7-7-77, n'est-ce pas? Nous imprimons ci-dessous le commentaire de notre conseiller la lettre de M. Massey en date du 26 juillet 1977 et la réponse de M. Brittain à cette lettre en date du 15 août 1977. Nous imprimons également une autre lettre de M. Massey, en date du 7 septembre, et la réponse de M. Brittain, en date du 20 septembre 1977.

DÉCRET SUR LA CROIX DU SOUVENIR (SECONDE GUERRE MONDIALE)

C.P. 1976-2725

Le 26 avril 1977.

TR/76-147, Décret sur la Croix du Souvenir (seconde guerre mondiale)

TR/76-146, Décret sur la Croix du Souvenir (première guerre mondiale)

L'article 6 de chacun de ces Décrets stipule que tout ayant droit doit présenter «tout document relatif au décès, à la période de service et à l'admissibilité, pouvant être requis par le ministre». Si le décès, la période de service et l'admissibilité sont démontrés, le ministre ne devrait jouir d'aucun autre pouvoir discrétionnaire lui permettant d'exiger autre chose. La décision du ministre est de toute façon sans appel. Cet article serait aussi applicable qu'il l'est à l'heure actuelle s'il stipulait simplement que tout ayant droit doit présenter tout document relatif au décès, à la période de service et à l'admissibilité. On éviterait ainsi de laisser entendre que le ministre pourrait exiger d'autres preuves plus convaincantes, que l'ayant droit serait incapable de fournir, alors même que les faits ont été établis, ou encore qu'il pourrait d'emblée exiger une preuve qu'un ayant droit ne pourrait tout simplement jamais présenter.

Le 26 juillet 1977

Monsieur W. B. Brittain
Sous-ministre
Ministère des Affaires des
E anciens combattants
Pièce 5048
Immeuble des anciens combattants
Rue Wellington
Ottawa (Ontario)

[Text]

Re: SI/76-147, Memorial Cross Order (World War II)
SI/76-146, Memorial Cross Order (World War I)

Dear Sir:

The instant Orders were before the Committee on July 7, 1977 together with the comment, a copy of which is appended. The Committee instructed me to write to the Department of Veterans Affairs to seek clarification of the procedure, whereby an applicant may qualify to receive a decoration. Of particular interest to the Committee was the requirement of proof of "death, service and eligibility." Is the standard of proof fixed or does it vary with individual circumstance? Does the Department have guidelines controlling the type of proof required and if so, what are they?

Thank you for your attention herein.

Yours sincerely,

Melez Massey

August 15, 1977

Standing Joint Committee
of the Senate and of the House of Commons on
Regulations and other Statutory Instruments
c/o The Senate
Ottawa, Ontario
K1A 0A4

Attention: Mr. Melez Massey

Re SI 76-147, Memorial Cross Order (World War II)
SI 76-146, Memorial Cross Order (World War I)

Dear Sir

In reply to your letter dated July 26, 1977, Memorial Crosses are issued to widows and mothers of those who laid down their lives for their country during World Wars I and II upon certification of proof of death, service and eligibility as per PC 1976-2724 and PC 1976-2725 and Departmental Instructions Volume 1, Chapter 16.

The Department acts upon receipt of a memorandum from the Canadian Pension Commission who require in all cases a death certificate and thereby issue a ruling that death was related to service. the service documents are then searched to certify eligibility of next of kin, following which the medals are issued.

[Translation]

Objet: TR/76-147, Décret sur la Croix du Souvenir (seconde guerre mondiale)
TR/76-146, Décret sur la Croix du Souvenir (première guerre mondiale)

Monsieur,

Le comité a étudié les décrets susmentionnés le 7 juillet dernier ainsi que le commentaire qui s'y rapportait et dont copie est jointe. Le comité m'a chargé de demander au ministère des Affaires des anciens combattants des précisions au sujet de la procédure de remise de la décoration. L'exigence concernant le dépôt de preuves relatives au «décès, à la période de service et à l'admissibilité» a surtout retenu l'attention du comité. Les preuves requises sont-elles les mêmes pour tous ou varient-elles dans chaque cas? Le ministère a-t-il émis des directives concernant le genre de preuves requises et, dans l'affirmative, quelles sont-elles?

En vous remerciant de votre précieuse collaboration, je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Melez Massey

Le 15 août 1977

Comité mixte permanent des règlements et
autres textes réglementaires
a/s Le Sénat
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

A l'attention de: Monsieur Melez Massey

Objet TR/76-147, Décret sur la Croix du Souvenir (seconde guerre mondiale)
TR/76-146, Décret sur la Croix du Souvenir (première guerre mondiale)

Monsieur,

En réponse à votre lettre du 26 juillet dernier, la Croix du Souvenir est remise aux veuves et aux mères de ceux qui ont donné leur vie pour leur pays au cours des deux dernières guerres mondiales sur présentation des documents relatifs au décès, à la période de service et à l'admissibilité conformément aux CP 1976-2724 et CP 1976-2725 ainsi qu'aux directives ministérielles contenues au chapitre 16 du volume 1.

Le ministère remet cette décoration sur réception d'une note de service de la Commission canadienne des pensions qui exige dans tous les cas un certificat de décès confirmant que la mort a eu lieu lors de la période de service. On étudie alors les documents relatifs à la période de service pour déterminer l'admissibilité du plus proche parent qui reçoit ensuite la décoration en question.

[Texte]

The above procedures are fixed and do not vary with individual circumstances.

Yours sincerely

W. B. Brittain

September 7, 1977

W. B. Brittain, Esq.,
Deputy Minister,
Department of Veterans Affairs,
OTTAWA, Ontario.

Dear Mr. Brittain:

Re: SI/76-147, Memorial Cross Order (World War II)
SI/76-146, Memorial Cross Order (World War I)

Thank you for your letter dated August 15, 1977.

The procedure followed in qualifying for a medal pursuant to these Orders and your letter appears to be fixed and invariable. If such is the case, why are sections 6 of the respective Orders couched in discretionary terms: "such proof of death, service and eligibility as may be required by the Minister"? Would your Department be amenable to specifying the requirements to be met in the Orders themselves rather than leaving them to be set at the Minister's discretion?

Thank you for your attention.

Yours sincerely,

Melez Massey,
Counsel.

September 20, 1977

Standing Joint Committee
of the Senate and of the House
of Commons on Regulations and
other Statutory Instruments
c/o The Senate
Ottawa, Ontario
K1A 0A4.

Attention: Mr. Melez Massey

Dear Mr. Massey:

Re: SI/76-147, Memorial Cross Order (World War II)
SI/76-146, Memorial Cross Order (World War I)

This refers to your letter dated 7 September 1977, concerning your observation of sections 6 of each order and your question "would your Department be amenable to specifying the requirements to be met in the Orders themselves rather than leaving them to be set at the Minister's discretion"?

[Traduction]

Les procédures susmentionnées ont été fixées et ne varient pas selon les cas individuels.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

W. B. Brittain.

Le 7 septembre 1977

Monsieur W. B. Brittain
Sous-ministre
Ministère des Affaires des
anciens combattants
OTTAWA (Ontario)

Monsieur,

Objet TR/76-147, Décret sur la Croix du Souvenir
(seconde guerre mondiale)
TR/76-146, Décret sur la Croix du Souvenir (première guerre mondiale)

Je vous remercie de votre lettre du 15 août dernier.

La procédure suivie pour la remise d'une médaille aux termes de ces décrets et de votre lettre semble être fixée et invariable. Si tel est le cas, pourquoi l'article 6 de ces décrets est-il rédigé en termes discrétionnaires: «tout document relatif au décès, à la période de service et à l'admissibilité, pouvant être requis par le ministère»? Votre ministère aurait-il l'obligance de préciser dans les décrets eux-mêmes les normes à respecter plutôt que de les laisser à la discrétion du ministre?

En vous remerciant de votre précieuse collaboration, je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Melez Massey,
Conseiller juridique.

Le 20 septembre 1977

Comité mixte permanent des règlements et
autres textes réglementaires
a/s Le Sénat
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

A l'attention de Monsieur Melez Massey

Monsieur,

Objet TR/6-147, Décret sur la Croix du Souvenir
(seconde guerre mondiale)
TR/76-146, Décret sur la Croix du Souvenir (première guerre mondiale)

La présente est en réponse à votre lettre du 7 septembre concernant vos observations sur l'article 6 de chacun des décrets susmentionnés et votre question qui était la suivante: «Votre ministère aurait-il l'obligance de préciser les décrets

[Text]

My officers along with officials of the Canadian Pension Commission are currently reviewing this matter with the intent of revising the appropriate sections of these orders. Accordingly suggested amendments will be forwarded to you shortly.

Yours sincerely

W. B. Brittain

• 1125

Mr. M. Massey (Counsel to the Committee): Mr. Chairman.

The Joint-Chairman (Mr. McCleave): Mr. Massey.

Mr. Massey: Mr. Giles of the Canada Pension commission called me a couple of weeks ago to ask what exactly the Committee's concern was and I told him that the Committee was concerned with the phrase "such proof of death, service and eligibility as may be required by the Minister" as being very indefinite, and that the Committee wanted them to firm this up and remove the indefiniteness. Mr. Giles suggested that they are willing and that they will replace the "may" in the phrase with "shall" and enumerate the evidence that will be acceptable. In my view, this meets the Committee's concerns. Applicants for these decorations will know exactly the standards that they will have to meet and the ministerial discretion is removed.

The Joint-Chairman (Mr. McCleave): Thank you.

SI/77-42, the Ontario Bus Industries Remission Order which we have considered on July 7, 1977. There is a letter from Miss Mayrand of July 27 and a reply of August 24; and a further letter of March 18, 1977; and these are herewith printed. However, they will be printed in the correct chronological order rather than the way I have listed them.

July 27, 1977

Peter Quinn
Asst. Deputy Minister
Programs and Services
Industry Trade & Commerce
Rm. 934
Tower "B" Place de Ville
112 Kent Street
Ottawa, Ontario

Re: SI/77-42, Ontario Bus Industries Remission Order

Dear Mr. Quinn:

The Ontario Bus Industries Remission Order was before the Standing Joint Committee at its meeting of July 7, 1977. It was noted that section 6 is drawn in such a way as to give the Minister a discretion to take or not take a guarantee bond or other security for the performance of the conditions on which

[Translation]

eux-mêmes les normes à respecter plutôt que de les laisser à la discrétion du ministre?

Des fonctionnaires de mon ministère, en collaboration avec ceux de la Commission canadienne des pensions, étudient actuellement cette question afin de revoir les articles en cause de ces décrets. Il va sans dire que les modifications proposées vous seront soumises sans délai. Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

W. B. Brittain

M. M. Massey (Conseiller du Comité): Monsieur le président.

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur Massey.

M. Massey: M. Giles de la Commission canadienne des pensions m'a téléphoné il y a quelques semaines pour me demander exactement ce qui motivait la démarche des membres du Comité, et je lui ai dit que c'était l'expression «tout document relatif au décès, à la période de service et à l'admissibilité, pouvant être requis par le Ministre» que les membres du Comité voulaient qu'on éclaire pour en retirer toute imprécision. M. Giles a proposé de remplacer «pouvant» par «devant» dans cette phrase pour ensuite faire la liste des preuves qui seraient acceptées. A mon avis, cela est satisfaisant. Désormais, les ayants droit sauront exactement quelles sont les normes, et le pouvoir discrétionnaire du ministre sera ainsi supprimé.

Le coprésident (M. McCleave): Merci.

TR/77-42, Décret de remise de la société Ontario Bus Industries, question que nous avons étudiée le 7 juillet 1977. Nous imprimons ci-dessous la lettre de M^{lle} Mayrand, en date du 27 juillet et la réponse à cette lettre en date du 24 août. Nous imprimons également une autre lettre en date du 18 mars 1977. Elles seront imprimées dans l'ordre chronologique et non pas dans l'ordre de citation.

Le 27 juillet 1977

Monsieur Peter Quinn
Sous-ministre adjoint
Programmes et services
Ministère de l'Industrie et du Commerce
Pièce 934
Tour «B», Place de Ville
112, rue Kent
Ottawa, (Ontario)

Objet: TR/77-42, Décret de remise de la société Ontario Bus Industries

Monsieur,

Le Comité mixte permanent a étudié le Décret de remise de la société Ontario Bus Industries lors de sa séance du 7 juillet 1977. Les membres du Comité ont remarqué que l'article 6 est rédigé de manière à conférer au ministre le pouvoir discrétionnaire d'exiger ou non un cautionnement ou une autre garantie

[Texte]

the remission is granted. The Committee has previously let its view known to your Department in relation to the International Harvester Remission Order (SI-76-48) which had a clause similar to the one found in section 6. The Committee reasserts its view that in general, the Minister should not have a discretion to take or not take a guarantee bond or other security for the performance of conditions set in remission orders, and that consequently the "may" in section 6 should be replaced by the word "shall".

Yours sincerely,

Lise Mayrand
Counsel

August 24, 1977

Lise Mayrand,
Counsel,
Standing Joint Committee of the
Senate and of the House of Commons
on Regulations and other Statutory
Instruments,
c/o The Senate,
Ottawa, Ontario,

Dear Miss Mayrand:

I have carefully reviewed the question posed in your letter of July 27, 1977 and I am pleased to be able to reply thereto.

I am enclosing a photocopy of a letter dated March 18, 1977 from Mr. J. A. Belisle, Legal Services, to Mr. G. C. Eglington, the contents of which are self-explanatory.

The item to which you refer in your letter occurred prior to Mr. Belisle's letter of March 18th. Please rest assured that as Mr. Belisle has stated in his letter, the word "shall" will be used in place of the word "may" in future Remission Orders.

Yours sincerely,

P. E. Quinn,
Assistant Deputy Minister
Enterprise Development.

March 18, 1977

Mr. G. C. Eglington,
Standing Joint Committee
of the Senate and of the House of
Commons,
Regulations and Other Statutory
Instruments,
c/o The Senate,
Ottawa, Ontario.

Dear Mr. Eglington:

[Traduction]

d'exécution des conditions auxquelles est accordée la remise. Le Comité a déjà fait connaître à votre ministère son opinion sur le Décret de remise de la société International Harvester (TR/76-48) qui contenait une disposition semblable à celle contenue dans l'article 6 du présent Décret. Le Comité réaffirme sa conviction qu'en général, le ministre ne devrait pas avoir le pouvoir discrétionnaire d'exiger ou non un cautionnement ou une autre garantie d'exécution des conditions auxquelles est accordée la remise et que par conséquent, l'expression «peut exiger» qui apparaît à la première ligne de l'article 6, devrait être remplacée par le mot «exigera».

Recevez, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Le conseiller juridique
Lise Mayrand

Le 24 août 1977

Mademoiselle Lise Mayrand,
Conseiller juridique,
Comité mixte permanent des
règlements et autres textes
réglementaires,
Le Sénat
Ottawa, Ontario

Mademoiselle

J'ai soigneusement étudié la question que vous avez soulevée dans votre lettre du 27 juillet 1977 et il me fait plaisir d'y répondre par la présente.

Vous trouverez ci-joint une photocopy d'une lettre datée du 18 mars 1977, adressée par M. J. A. Belisle, du Service du contentieux à M. G. C. Eglington et dont le contenu est on ne peut plus clair.

L'erreur dont vous parlez dans votre lettre s'est produite avant le 18 mars, date à laquelle M. Belisle a envoyé la lettre susmentionnée. Soyez assurée que, comme M. Belisle l'a souligné dans sa lettre, le mot «exigera» sera substitué à l'expression «peut exiger» dans les décrets de remise ultérieurs.

Recevez, Mademoiselle, l'expression de mes sentiments distingués.

Le Sous-ministre adjoint au
Développement des entreprises,
P. E. Quinn.

Le 18 mars 1977

Monsieur G. C. Eglington
Comité mixte permanent des
règlements et autres textes
réglementaires
Le Sénat
Ottawa (Ontario)
Monsieur,

[Text]

RE: S.I.-76-28, PETTIBONE REMISSION ORDER

I refer to your letter of March 8th concerning the above mentioned subject.

Since my letter of June 1, 1970 addressed to you, I have been able to obtain on subsequent Remission Orders that both the English and the French texts bear the same meaning. Recently, the Department of Industry, trade and Commerce and the Department of National Revenue have agreed to use the word "shall" insofar as the bond or security to be given under a Remission Order. Therefore, the Committee's comments shall be applied in the future.

Insofar as your comments concerning a company the name of which was totally unknown to any member of the Committee", that company was well known to the Department of Industry, Trade and Commerce as well for its cranes as well in the trade and accordingly it was found that it was in the public interest to recommend a remission.

Insofar as the preamble to each and every Remission Order, it is felt that a reference to Section 17 of the Financial Administration Act appears to be sufficient since we would be repeating the words of the law referred to in every Order. However, should the Committee feel strongly about this point, I would appreciate if you would let me know.

Yours sincerely,

Jacques A. Bélisle
Legal Services.

Miss L. Mayrand (Counsel to the Committee): So the answer is satisfactory?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Thank you. The answer, as Miss Mayrand says, is satisfactory.

SOR/77-62 and SOR/77-173: the first, the Fishing Zones of Canada, Zones 4 and 5, Order and the second, the Fishing Zones of Canada, Zone 6, Order.

A letter from Mr. Massey to a Mr. Levelton of August 5, and a reply of August 19—herewith printed.

August 5, 1977

C.R. Levelton, Esq.,
Director-General,
Fishing Services Directorate,
Fisheries and Marine Service,
Department of Fisheries and
the Environment,
OTTAWA.

Dear Mr. Levelton:

[Translation]

Objet: TR/76-28—DÉCRET DE REMISE DE LA SOCIÉTÉ PETTIBONE

Je me reporte à votre lettre du 8 mars qui avait pour objet le décret susmentionné.

Depuis le 1^{er} juin 1976, date que portait la lettre que je vous ai adressée, j'ai pu obtenir que les versions anglaise et française des décrets de remises ultérieurs aient la même signification. Dernièrement, le ministère de l'Industrie et du Commerce et le ministère du Revenu national se sont entendus pour employer le mot «exigera» lorsqu'il est question du cautionnement ou de toute autre garantie relatifs aux décrets de remise. Par conséquent, les recommandations du Comité seront appliquées à l'avenir.

Quant à vos observations concernant «une société dont le nom est totalement inconnu de tous les membres du Comité», je peux vous affirmer que ladite société était bien connue du ministère de l'Industrie et du Commerce pour les grues qu'elle fabrique, et ses liens avec le milieu des affaires et, dans ces circonstances, il a été conclu qu'il en allait de l'intérêt de la population de demander une remise.

En ce qui a trait au préambule de chaque décret de remise, il semble qu'un simple renvoi à l'article 17 de la Loi sur l'administration financière serait suffisant, vu qu'autrement, nous répéterions chaque fois une partie du libellé de la loi précitée. Toutefois, dans l'éventualité où le comité adopterait une position stricte à ce sujet, je vous serais reconnaissant de m'en informer.

Recevez, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Jacques A. Belisle,
Service du contentieux.

Mlle L. Mayrand (Conseiller auprès du Comité): Vous trouvez donc la réponse satisfaisante?

Le coprésident (M. McCleave): Merci. La réponse est satisfaisante.

DORS/77-62 et DORS/77-173, respectivement Décret sur les zones de pêche du Canada (Zones 4 et 5) et Décret sur les zones de pêche du Canada (Zone 6).

Nous imprimons ci-dessous une lettre de M. Massey et de M. Levelton en date du 5 août et la réponse à cette lettre en date du 19 août.

Le 5 août 1977

Monsieur C. R. Levelton
Directeur général
Direction générale du service des pêches
Service des pêches et de la mer
Pêches et Environnement Canada
OTTAWA

Monsieur,

[Texte]

Re: SOR/77-62, Fishing Zones of Canada (Zones 4 & 5)
SOR/77-173, Fishing Zones of Canada (Zone 6)
Order

These Orders were considered by The Committee at its meeting yesterday. The Committee directed me to request the Department to provide the following information.

(a) Was the condition precedent to making these Orders, as set forth in section 5.1(1) of the Territorial Sea and Fishing Zones Act, satisfied?

(b) if your answer to (a) is in the affirmative, when were copies of the Orders published in the Canada Gazette?

You will appreciate that criterion 3(b) anticipates the recital in a statutory instrument of any condition precedent to its making and the time and manner of compliance therewith. Without this information, verification of vires is virtually impossible.

Yours sincerely,

Melez Massey,
Counsel.

August 19, 1977.

Mr. Melez Massey,
Counsel,
Standing Joint Committee on
Regulations and Other Statutory Instruments,
Victoria Building,
140 Wellington Street,
Ottawa, Ontario.

Dear Mr. Massey:

RE: SOR/77-62, Fishing Zones of Canada (Zones 4 and 5) Order.
SOR/77-173, Fishing Zones of Canada (Zone 6) Order.

This will refer to your letter of August 5, 1977, relative to subject Orders and I am pleased to advise as follows:

(a) Preconditions of making the Orders were satisfied.

[Traduction]

Objet: DORS/77-62—Décret sur les zones de pêche du Canada (Zones 4 et 5)
DORS/77-173—Décret sur les zones de pêche du Canada (Zone 6)

Le Comité a étudié ces décrets lors de sa réunion d'hier, et m'a chargé de demander à votre ministère les renseignements suivants.

(a) A-t-on satisfait à la condition préalable à l'établissement de ces décrets, tel que prévu au paragraphe 5.1(1) de la Loi sur la mer territoriale et les zones de pêche?

(b) Si vous répondez dans l'affirmative à la question a), quand alors les copies des décrets ont-elles été publiées dans la Gazette du Canada?

Vous comprendrez que le critère 3 b) prévoit qu'un texte réglementaire doit comprendre toute condition préalable à son établissement, ainsi que la date et les modalités de son entrée en vigueur. Sans ces renseignements, il est pratiquement impossible de vérifier la constitutionnalité d'un règlement.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Le conseiller
Melez Massey.

Le 19 août 1977

Monsieur Melez Massey
Conseiller
Comité mixte permanent des règlements
et autres textes réglementaires
Immeuble Victoria
140, rue Wellington
Ottawa (Ontario)

Monsieur,

Objet: DORS/77-62, Décret sur les zones de pêche du Canada (Zones 4 et 5)
DORS/77-173, Décret sur les zones de pêche du Canada (Zone 6)

J'accuse par la présente réception de votre lettre du 5 août 1977 portant sur les décrets susmentionnés, et je suis heureux de pouvoir vous informer que:

(a) On a satisfait aux conditions préalables à l'établissement desdits décrets.

[Text]

(b) Intend to make SOR/77-62 was published as Extra No. 101 to Part I of the Canada Gazette dated November 1, 1976 and reprinted in No. 45, Volume 110 Part I of the Canada Gazette dated November 6, 1976. SOR/77-62 published as an Extra to Part II of the Canada Gazette dated January 1, 1977. Intent to make SOR/77-173 was published in Part I of the Canada Gazette No. 52, Volume 110 dated December 25, 1976, and the Order was published in Part II of the Canada Gazette, No. 5, Volume III, dated March 9 1977.

Yours sincerely,

C. R. Levelton,
Director-General,
Fishing Services Directorate.

Mr. Massey: Mr. Chairman, the reply is entirely satisfactory in that Mr. Levelton sets out that Section 5.11 of the Fishing Zones Act has been complied with. But the point is that our criterion 3(b) contemplates the recitation in the preamble that this condition has been met, and if this is not recited, it is a question of checking the vires and the satisfaction of the condition in every instance.

I do not know what to suggest apart from the Committee going on record once again as stating its position, that it wishes that the satisfaction of the conditions precedent be recited in the preamble to obviate the necessity of proceeding in this manner.

The Joint-Chairman (Mr. McCleave): That would seem to be the wish, Mr. Massey.

SOR/77-185: The British Metal Corporation (Canada) Limited Export Order, and in the Territorial Lands Act. Commentary of counsel printed herewith.

BRITISH METAL CORPORATION (CANADA) LIMITED EXPORT ORDER, amendment

Territorial Lands Act

P.C. 1977-404

August 15, 1977

SOR/77-185, British Metal Corporation (Canada) Limited Export Order

SOR/77-248, Canada Tungsten Export Regulations, 1977

SOR/77-249, Terra Mining and Exploration Export Order

These three Regulations are of the same type as SOR/74-65, British Metal Corporation (Canada) Limited Export Order, before the Committee 28th November 1974 and 6th November 1975. As on those occasions, the Committee can merely note that:

[Translation]

(b) La déclaration d'intention de mise en vigueur du DORS/77-62 a été publiée dans le numéro 101, supplément à la Partie I de la Gazette du Canada du 1^{er} novembre 1976, et réimprimée dans le numéro 45 du Volume 110 de la Partie I de la Gazette du Canada du 6 novembre 1976. Le DORS/77-62 a été publié dans un supplément à la Partie II de la Gazette du Canada du 1^{er} janvier 1977. La déclaration d'intention de mise en vigueur du DORS/77-173 a été publiée dans la Partie I de la Gazette du Canada, numéro 52, volume 110, du 25 décembre 1976, et le décret lui-même a été publié dans la partie II de la Gazette du Canada, numéro 5, Volume 111, du 9 mars 1977.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Le directeur général
Direction générale du service des pêches
C. R. Levelton

M. Massey: Monsieur le président, la réponse de M. Levelton est entièrement satisfaisante, car il précise qu'on a satisfait au paragraphe 5.1(1) de la Loi sur la mer territoriale et les zones de pêche. Le critère 3(b) prévoit que, dans le préambule d'un texte réglementaire, on doit préciser la condition préalable à son établissement, faute de quoi il est impossible d'en vérifier la constitutionnalité et de s'assurer que l'on a satisfait à la condition préalable dans chacun des cas.

Je ne sais quoi proposer ici si ce n'est que les membres du Comité répètent une fois de plus quelle est leur position et qu'ils insistent pour que dans le préambule on précise que l'on satisfait à la condition préalable afin que nous n'ayons plus à intervenir dans de tels cas.

Le coprésident (M. McCleave): Les membres du Comité sont d'accord, monsieur Massey.

DORS/77-185, Ordonnance sur les exportations de la British Metal Corporation (Canada) Limited—et Loi sur les terres territoriales. Nous imprimons ci-dessous le commentaire de notre conseiller.

ORDONNANCE SUR LES EXPORTATIONS DE LA BRITISH METAL CORPORATION (CANADA) LIMITED—Modification

Loi sur les terres territoriales

C.P. 1977-404

Le 15 août 1977

DORS/77-185, Ordonnance sur les exportations de la British Metal Corporation (Canada) Limited—Modification

DORS/77-248, Règlement sur l'exportation du tungstène, 1977

DORS/77-249, Ordonnance sur les exportations de la Terra Mining and Exploration—Modification

Ces trois règlements sont du même type que le DORS/74-65, ordonnance sur les exportations de la British Metal Corporation (Canada) Limited, à l'étude devant le comité le 28 novembre 1974 et le 6 novembre 1975. Compte tenu des

[Texte]

1. The Regulations do not disclose on their faces that they are in fact made pursuant to section 104(4) of the Canada Mining Regulations, which provides that "notwithstanding subsection (1) the Governor in Council may authorize the export of ores or concentrates from Canada".

2. Section 104(4) of the Canada Mining Regulations was made before 1972 and, hence, its validity can not be considered by the Committee.

3. The Regulations would not appear to be statutory instruments on the Crown's view of section 2 (1)(d) of the Statutory Instruments Act, but have been registered as SORs and, hence, are presumably regarded as being statutory instruments.

Mr. Eglington: I think, Mr. Chairman, that the commentary is self-explanatory. The critical problem is the one that at the moment the Committee has no jurisdiction over, and that is the validity of Section 104, subsection (4) of the Canada Mining Regulations.

The Joint-Chairman (Mr. McCleave): The reason for that being that they were passed before . . .

Mr. Eglington: . . . January 1, 1972

The Joint-Chairman (Mr. McCleave): Yes.

Mr. Eglington: When the consolidation of the regulations appears, and if Section 104(4) is still there, the matter can be up. I might say, Mr. Chairman, that I have been given to understand that the consolidation of the regulations is unlikely to appear before the end of 1978.

The Joint-Chairman (Mr. McCleave): In the meantime, we have got our oar in and they know that we are waiting for them. Am I correct in that?

Mr. Englington: I trust so.

• 1130

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Thank you.

SOR/77-240 the Prince Edward Island Potato Order under the Agricultural Products Marketing Act. A very brief statement; it is a matter of a promise's made to this committee being fulfilled. Thank you.

PRINCE EDWARD ISLAND POTATO ORDER,
amendment

Agricultural Products Marketing Act

P.C. 1977-653

August 16, 1977

This amendment effects the restoration of the statutory language of section 2 of the Agricultural Products Marketing Act, as promised by the Department of Agriculture.

The next is SOR/77-265 the Metallurgical Industries Arsenic Information Regulations under the Clean Air Act. There is a brief commentary. It is herewith printed.

[Traduction]

travaux de ces journées, le Comité formule simplement les remarques suivantes:

1. Ces règlements n'indiquent pas expressément qu'ils ont été établis en conformité du paragraphe 104(4) du Règlement régissant l'exploitation minière au Canada, qui stipule que «nonobstant le paragraphe (1), le gouverneur en conseil peut autoriser l'exploitation de minerais ou de concentrés hors du Canada».

2. Le paragraphe 104(4) du règlement régissant l'exploitation minière au Canada date d'avant 1972 et de ce fait, le comité n'a pas à s'interroger sur sa validité.

3. D'après l'alinéa 2(1)d) de la Loi sur les textes réglementaires, tel qu'interprété par la Couronne règlements ne seraient pas des textes réglementaires, mais ils ont été enregistrés en tant que DORS, et de ce fait, on doit présumer qu'il s'agit de textes réglementaires.

M. Eglington: Le commentaire parle de lui-même. Sur ce problème crucial, les membres du comité n'ont, pour l'instant, pas autorité, il s'agit de la validité du paragraphe 104(4) du Règlement régissant l'exploitation minière du Canada.

Le coprésident (M. McCleave): Ce règlement a été adopté avant . . .

M. Eglington: . . . le 1^{er} janvier 1972.

Le coprésident (M. McCleave): C'est cela.

M. Eglington: Après la consolidation des règlements, si le paragraphe 104(4) existe toujours, nous pourrions être saisis de la question. J'ajouterai, monsieur le président, qu'on m'a laissé entendre que la consolidation des règlements ne serait pas terminée avant la fin de 1978.

Le coprésident (M. McCleave): En attendant, ils savent que nous avons déjà étudié la question et que nous les attendons au prochain tournant, n'est-ce pas?

M. Eglington: Je suppose que oui.

Le coprésident (M. McCleave): Merci.

DORS/77-240, Décret relatif aux pommes de terre de l'Île-du-Prince-Édouard en vertu de la Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles. Nous imprimons ci-dessous une explication; la promesse faite aux membres du comité a été remplie. Merci.

DÉCRET RELATIF AUX POMMES DE TERRE DE L'ÎLE-DU-PRINCE-ÉDOUARD—, Modification

Loi sur l'Organisation du marché des produits agricoles

C.P. 1977-653

Le 16 août 1977

Cette modification rétablit dans le décret le libellé officiel de l'article 2 de la Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles, comme l'avait promis le ministère de l'Agriculture.

DORS/77-265, Règlement sur les renseignements concernant l'arsenic dans l'industrie métallurgique en vertu de la Loi

[Text]

METALLURGICAL INDUSTRIES ARSENIC INFORMATION REGULATIONS

Clean Air Act

P.C. 1977-742

August 16, 1977

1. For the sake of completeness the preamble should recite section 31(b) of the Act along with section 6, for it is section 31(b) which gives the Governor in Council power to make regulations relating to matters which he may prescribe under section 6. Section 6 only speaks of the Governor in council prescribing and, hence, on the Crown's view, would not give rise to a statutory instrument, far less a regulation without the added force of section 31(b).

2. The date in section 3(3)(b) was incorrect. It should have been "... the thirtieth day of July ...", and was corrected accordingly by SOR/77-400.

Mr. Eglington: The first item, Mr. Chairman is one which crops up every now and again. I had thought that the gentlemen at the Privy Council Office had managed to deal with it, but they do not always see the preambles to regulations; they check the regulations themselves; so occasionally some of these slip through where there is an incomplete recital of authority; I am sure it is an exceptional thing. The proper course, I suspect, is to take the matter up, in this instance, with the Clean Air Director at the Ministry of Environment which operates separately from the Fisheries and Migratory birds. Perhaps, I should drop a line to them, and point the Committee's request out of them.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Thank you.

SOR/77-280, the National Parks Fishing Regulations and a lengthy commentary, herewith printed.

NATIONAL PARKS FISHING REGULATIONS

National Parks Act

P.C. 1977-852

June 15, 1977

Criteria 1(a); 4; 5(b); 7; 13

1. Section 4—(criterion 13)

Section 4 reads in part:

"A superintendent, park warden or park officer may, on application to him of a fishing permit and on payment to him of a fee ... issue a fishing permit ..."

The use of the word "of" in this section, as underlined, appears to be a typographical error. "For" is required by the grammatical context and by the sense of the section. The

[Translation]

sur la lutte contre la pollution atmosphérique. Nous imprimons ci-dessous un bref commentaire.

RÈGLEMENT SUR LES RENSEIGNEMENTS CONCERNANT L'ARSENIC DANS L'INDUSTRIE MÉTALLURGIQUE

C.P. 1977-742

Loi sur la lutte contre la pollution atmosphérique

Le 16 août 1977

1. Pour être complet, le préambule devrait citer l'alinéa 31(b) qui habilite le gouverneur en conseil à établir des règlements relatifs aux dispositions qu'il peut prescrire en vertu de l'article 6. L'article 6 fait seulement état des dispositions que prescrit le gouverneur en conseil et, de ce fait, la Couronne estime qu'il ne peut pas être à l'origine d'un texte réglementaire, et à plus forte raison d'un règlement, à moins d'être assorti de la valeur habilitante de l'alinéa 31(b).

2. La date figurant à l'alinéa 3(3)(b) de la version anglaise était inexacte. Il aurait fallu lire "... the thirtieth day of July ...", et une correction en ce sens a été apportée par le DORS/77-400.

M. Eglington: Dans le premier cas, monsieur le président, il s'agit d'une question qui revient de temps à autre. Je pensais que les fonctionnaires du bureau du Conseil Privé l'avaient réglée, mais ils ne voient pas toujours le préambule des règlements. Ils se contentent de vérifier les règlements eux-mêmes. Il se glisse donc parfois des erreurs comme par exemple l'omission de stipuler l'autorisation. Je suis sûr qu'il s'agit ici d'un cas exceptionnel. La procédure courante prévoit de signaler la chose au directeur de la lutte contre la pollution atmosphérique, au ministère de l'Environnement, dont les fonctions sont distinctes du service des pêches et des oiseaux migrateurs. Il serait peut-être opportun que j'écrive au ministère pour lui faire part de ce que les membres du comité attendent de lui.

Le coprésident (M. McCleave): Merci.

DORS/77-280, Règlement sur la pêche dans les parcs nationaux. Nous imprimons ci-dessous un long commentaire.

RÈGLEMENT SUR LA PÊCHE DANS LES PARCS NATIONAUX

Loi sur les parcs nationaux

C.P. 1977-852

Le 15 juin 1977

Critères 1(a); 4; 5(b); 7; 13

1. Article 4—(critère 13)

Voici ce que dit en partie l'article 4 dans la version anglaise:

«A superintendent, park warden or park officer may, on application to him of a fishing permit and on payment to him of a fee ... issue a fishing permit ...»

Dans la version anglaise, il semble que l'utilisation de «of» souligné dans le texte, de cet article, soit une erreur typographique. D'après le sens de l'article et la syntaxe, c'est «for»

[Texte]

French version supports this observation as "sur demande d'un permis de pêche" means "on application to him for a fishing licence".

2. Section 8(1)—(criteria 5(b) and 7)

Section 8(1) states that

"A superintendent may cancel a fishing permit if he has reasonable grounds to believe that the operations under the permit were not conducted in conformity with these regulations."

While section 8(2) reads:

"A superintendent shall cancel a fishing permit if the holder thereof has been convicted of a violation of these regulations."

It is to be noted that section 8(2) requires a superintendent to cancel a fishing permit if the holder is convicted of a violation of the Regulations whereas section 8(1) operates to allow a superintendent to deprive a subject of his acquired right (the permit) without process of law. "Conformity" with the Regulations is a vague and open ended expression as is the term "operations". One may well ask in what circumstances recourse will be had to the procedure envisaged in section 8(1) as opposed to prosecution and cancellation under section 8(2). In any event, section 8(1) fails to require the superintendent to render reasons for his decision. Nor does the section contemplate an appeal procedure.

Counsel recommend that the following questions be put to the Department of Indian Affairs and Northern Development:

1. When is the discretionary procedure in section 8(1) followed rather than recourse had to the courts followed by cancellation of the permit?

2. What meaning does the Ministry ascribe to the words "in conformity with these Regulations"?

3. Does the section 8(1) procedure allow the person to make representations?

4. Does the superintendent give reasons when a fishing permit is cancelled pursuant to section 8(1)?

5. Is there an appeal procedure provided?

3. Section 30—(criteria 1(a); 4; 13)

Section 30 of these Regulations attempts to control the use made of fish subsequent to their being caught:

"no person who has caught, in park waters a fish suitable for human consumption shall allow that fish to spoil or otherwise be wasted."

This provision is similar to section 30(2) of the Quebec Fishery Regulations as made by SOR/375-420, which reads:

"no person who catches a fish fit for human consumption shall allow it to spoil."

SOR/75-420 was before the Committee on March 11, 1976, May 12, 1977 and May 19, 1977. At pages 23 and 24 of issue

[Traduction]

qu'il faut employer. La version française appuie cette observation car «sur demande d'un permis de pêche» signifie «on application to him for a fishing licence».

2. Paragraphe 8(1)—(critères 5(b) et 7)

Voici ce que dit le paragraphe 8(1):

«Un surintendant peut annuler un permis de pêche s'il a des raisons de croire qu'il a été utilisé en contravention de ce règlement.»

Et le paragraphe 8(2) stipule ce qui suit:

«Un surintendant annule un permis de pêche si son détenteur a été reconnu coupable d'avoir contrevenu à ce règlement.»

Il importe de noter que le paragraphe 8(2) exige qu'un surintendant annule un permis de pêche si son détenteur est reconnu coupable d'avoir contrevenu au règlement, tandis que l'article 8(1) stipule qu'un surintendant peut déposséder un sujet de son droit acquis (le permis) sans procédure judiciaire. «En contravention» du règlement est une expression vague tout comme l'expression «a été utilisé». On est en droit de se demander dans quel cas on peut recourir à la procédure envisagée au paragraphe 8(1) et non au procès et à l'annulation comme le stipule le paragraphe 8(2). De toute façon l'article 8(1) omet d'exiger du surintendant qu'il fournisse les raisons expliquant sa décision. De plus, aucune procédure d'appel n'est prévue.

Le conseiller recommande que le ministère des Affaires indiennes et du Nord réponde aux questions suivantes:

1. Dans quels cas a-t-on recours au pouvoir discrétionnaire prévu au paragraphe 8(1) au lieu d'entamer des procédures devant les tribunaux pour annuler un permis?

2. Qu'est-ce que le ministre entend par l'expression «en contravention de ce règlement» dans la version française et de «in conformity with these Regulations»?

3. La formalité décrite au paragraphe 8(1) permet-elle à un particulier de faire des représentations?

4. Le surintendant est-il tenu de révéler les raisons qui l'ont poussé à annuler un permis de pêche conformément au paragraphe 8(1)?

5. Un droit d'appel est-il prévu?

3. Article 30—Critères 1a); 4; 13

L'article 30 de ce Règlement tente de contrôler l'usage auquel on destine un poisson qui a été pris:

«il est interdit à quiconque a pris un poisson propre à la consommation humaine dans les eaux d'un parc de laisser ce poisson se gâter ou se perdre de quelque façon».

Cette disposition ressemble au paragraphe 30(2) du Règlement de pêche de la province de Québec, qui figure dans le DORS/75-420 et est ainsi libellé:

«Il est interdit à quiconque prend un poisson propre à la consommation humaine de le laisser se gâter».

Le Comité a étudié la question du DORS/75-420 le 11 mars 1976, le 12 mai 1977 et le 19 mai 1977. Aux pages 23 et 24 du

[Text]

20, May 19, 1977, Mr. Sponagle from the Department of Fisheries attempts to rationalize the existence and drafting of the section. His reasons may be summarized in the following points:

(a) The provision is designed to discourage fishermen from discarding fish in the expectation of catching larger ones.

(b) The evidentiary problem of proving that a person has in fact caught a fish will preclude successful prosecution except where fish are in the process of being caught, the daily limit already having been reached.

However, Mr. Sponagle's reasons are inadequate and do not really speak to the following considerations which counsel, upon reflection, present to the Committee:

1. Regulation SOR/77-280 provides direct means of controlling the quantity and species of fish caught

(a) through the daily quotas of fish;

(b) by restricting the number of permits.

Therefore, the prohibition against the wasting of caught fish is really redundant because a fisherman who catches a fish once the limit has been reached already commits an offence punishable by criminal sanctions.

2. The section is not limited either temporally or geographically: a fisherman may well be in violation of this provision if he allows a fish to spoil or be wasted days after and many miles from the site where it was caught. Mr. Sponagle's explanation to the effect that prosecution is not practicable unless the offence is perceived *in flagrante* puts a premium on the prosecutor's common sense and ignores the violence and injustice of a misconceived criminal action. It is no proper response to this matter of concern and no justification at all for an ill-conceived criminal sanction of vague application to state that the hapless defendant can always require the Crown to prove its case.

3. This section really appears to demand the mandatory consumption of their catches by all fishermen. If the permit holder is to conform to this requirement, he cannot allow the fish "to spoil or otherwise be wasted".

But how is a fisherman to guard against spoilage other than by personal consumption or preservation by refrigeration, a process requiring expenditure and care? What other uses are there for dead fish?

In addition, a fisherman may well not wish to catch and retain a fish and yet be saddled with fish killed or injured in the catching process. In this instance, to avoid the effect of section 30 he must discover a useful destination for the dead fish.

Counsel consider that the sport fishing in the areas designated in these Regulations should not, in fact, depend on the ingenuity of the fisherman in disposing of his catch. Given the existence of a daily quota system, the disposition of fish subsequent to being caught is a matter completely extraneous to the control and regulation of

[Translation]

fascicule 20, en date du 19 mai 1977, M. Sponagle, du ministère des Pêches, tente de rationaliser l'existence et le libellé de cet article. Les raisons qu'il a alléguées peuvent se résumer ainsi:

a) Cette disposition a été conçue dans le but de décourager les pêcheurs de rejeter les poissons qu'ils prennent dans l'espoir d'en pêcher de plus gros.

b) La difficulté de prouver qu'une personne a en fait pris un poisson empêche toute poursuite, sauf si le pêcheur est en voie de prendre un poisson et qu'il a déjà atteint sa limite quotidienne.

Toutefois, les raisons données par M. Sponagle sont insuffisantes et ne tiennent pas compte des considérations suivantes que le conseiller, après réflexion, a soumises au Comité:

1. Le règlement DORS/77-280, prévoit des moyens directs de contrôler la quantité et les espèces de poissons pris:

a) en imposant des contingents quotidiens de poissons;

b) en limitant le nombre de permis accordés.

Par conséquent, l'interdiction de gaspiller du poisson pris est redondante car le pêcheur qui prend un poisson après avoir atteint sa limite quotidienne commet déjà un délit passible de sanctions criminelles.

2. Cet article ne comprend aucune limite quant au temps ou au lieu: en effet, un pêcheur pourrait violer cette disposition s'il laissait un poisson se gâter longtemps après l'avoir pris et très loin du lieu de pêche. L'explication fournie par M. Sponagle, selon laquelle il n'est pas pratique d'intenter des poursuites à moins que l'accusé ne soit pris en *flagrant délit* fait appel au bon sens du demandeur tout en laissant de côté la violence et l'injustice que suppose une action criminelle mal conçue. Cela ne résout ni ne justifie le problème, lorsqu'une sanction criminelle mal conçue dont l'application est vague habilite le pauvre défendeur à faire appel à la Couronne pour se disculper.

3. Cet article semble obliger les pêcheurs à consommer sur place leurs prises. Si le détenteur d'un permis veut se soumettre à cette exigence, il ne devra pas laisser le poisson «se gâter ou se perdre de quelque façon».

Mais de quelle façon un pêcheur peut-il prévenir les pertes si ce n'est par la consommation sur place ou la congélation, méthode onéreuse et astreignante? Que peut-on faire autrement du poisson mort?

De plus, un pêcheur peut ne pas vouloir prendre ou retenir du poisson, tout en se retrouvant avec du poisson mort ou blessé. Dans ce cas, pour se conformer à l'article 30, il doit trouver un moyen de l'utiliser.

L'avocat-conseil estime que le sport de la pêche dans les secteurs désignés par le Règlement ne devrait pas, en fait, dépendre de l'ingéniosité à se débarrasser du poisson dont devra faire montre le pêcheur. Étant donné l'existence d'un système de contingentement quotidien, l'utilisation du poisson après sa prise est une question tout à fait

[Texte]

fishing and the management of fish stocks in the National Parks.

For the reasons 1-3, counsel recommend that the Department be approached with a view to removing this section from the Regulations. As drafted the provision serves only as one additional weapon in the armoury of the enforcement officer, whose scope is unclear and application problematical.

4. Discrepancies between French and English versions

Section 10.(1)—It is again the expression "catch and retain" that the Committee has encountered so many times. The French version mentions "la prise ou retenue". It is very important, especially when dealing with an offence of strict liability, that the drafting be clear and precise.

Section 35(2)—The notice referred to in section 35(1) is used to announce the closing of certain waters or to restrict the extent of fishing in those waters. The notice, according to section 35(2), is to be posted in conspicuous places in the park. The French version states that it be in "a conspicuous place".

Section 35(3)(a)—the French version seems to be incorrect. It says

no person . . . shall fish in any park waters described in a notice issued pursuant to subsection (1) where the notice is posted in the vicinity of those park waters.

Section 35(3)(b)—This paragraph is also incorrect. It should be either

b) déborder la limite de pêche qui peut être spécifiée dans l'avis

OR

b) déborder la limite de pêche que peut spécifier l'avis

Mr. Massey: Mr. Chairman, this commentary really can be broken down into four sections. I will deal with the first three and Miss Mayrand will deal with the considerations of language.

Section 1, we are inclined to treat as a typographical error. However, a superficial reading of the section could create problems, that is, the insertion of the word of" instead of "for", and I believe the Department should be informed of this. Our reading of the section is supported by the French version, as well, that is, it is on application to him for a fishing permit; that is that the applicant is applying for and not of. He is not presenting.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right.

Mr. Massey: The second section deals with alternatives, and that is, a superintendent has alternate sanctions in pursuing a person who, he feels, either has not conducted operations in conformity with the regulations or 8(2) allows the superintendent to cancel fishing permits if a person has been convicted of a violation.

The point is that the department can go after this accused person, either in the courts or, if they feel that he has not been fishing and conforming to the regulations, by administrative

[Traduction]

différente du contrôle et de la réglementation de la pêche et de l'administration des ressources piscicoles dans des parcs nationaux.

Pour les raisons exprimés aux numéros 1, 2, 3, l'avocat recommande que le ministre envisage la possibilité de retirer cet article du Règlement. Telle quelle, cette disposition n'est qu'une arme de plus dont dispose celui qui est chargé de le faire respecter; sa portée est imprécise et son application problématique.

4. Contradictions entre les versions françaises et anglaises

Article 10.(1)—Encore une fois, l'expression «catch and retain» pose des problèmes au Comité. La version française parle de «la prise ou retenue». Il est très important, lorsqu'on parle d'une infraction de responsabilité stricte que le libellé de l'article soit clair et précis.

Article 35(2)—Le renvoi dont fait état l'article 35(1) se rapporte à la décision d'interdire ou de limiter la pêche dans certaines eaux. D'après l'article 35(2), l'avis doit être affichée dans des lieux bien en évidence dans le parc. La version française précise «un lieu bien en évidence.»

Alinéa 35(3)a)—La version française semble être inexacte. Elle est formulée ainsi:

Nul ne peut . . . pêcher dans les eaux d'un parc décrites dans un avis selon le paragraphe (1), lorsque l'avis est affiché à proximité des eaux concernées.

Alinéa 35(3)b)—Cet alinéa est également inexact. Il devrait être formulé ainsi:

b) déborder la limite de pêche qui peut être spécifiée dans l'avis

OU

b) déborder la limite de pêche que peut spécifier l'avis.

M. Massey: Monsieur le président, il s'agit ici de quatre articles. Je parlerai des trois premiers et M^{lle} Mayrand donnera des explications sur le quatrième où il s'agit de considérations sémantiques.

Le premier article contient une erreur typographique. Quoi qu'il en soit, si l'on n'y prêtait pas attention, cet article pourrait créer un malentendu du fait de la substitution du mot «of» au mot «for» et j'estime que l'on doit signaler cette erreur au ministère. La version française est exacte ici et nous avons fondé nos remarques sur elle. Il s'agit de la demande d'un permis qui doit se lire en anglais «application . . . for . . .».

Le coprésident (M. McCleave): Très bien.

M. Massey: Quant au deuxième article, un surintendant a le choix dans l'imposition d'une sanction à une personne qui, de son avis, ne s'est pas conformée aux règlements. Il peut, soit la traduire devant les tribunaux ou, en vertu du paragraphe 8(2), il peut annuler son permis de pêche dans le cas où elle est trouvée coupable d'avoir violé le règlement.

Le ministère peut donc traduire cette personne devant les tribunaux ou, il peut, par simple procédure administrative, imposer une sanction à quelqu'un qui n'aurait pas pêché en se

[Text]

procedure. We have set out five questions which, we believe, would establish the necessary foundation to proceedings to clarify the matter. As it now stands, we have an administrative procedure and we have recourse to the courts, and someone can make a decision between the two. We do not know on what grounds. We do not have enough information, really, to proceed. I am suggesting we get this information.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right.

Mr. Massey: The third section brings us this question about wasting fish after they have been caught. I reviewed the proceedings in which Mr. Putspango from the Department of Fisheries appeared before the Committee, and I do not believe the Committee took a stand on this matter; the proceedings were rather inconclusive. Mr. Putspango put forward two reasons why the Department felt that it was necessary to prohibit the wasting of fish subsequent to their being caught, both of which are set out in the commentary, both of which, we feel, are not particularly adequate.

In addition the enforcement of this section is really very difficult, well nigh impossible. However, a person should not be subjected to the possibility of even an unsuccessful prosecution for wastage of a fish, miles from the place of catching it.

The last objection on page 3 of the commentary is that interdicting the wastage or spoilage of fish really puts a positive burden on the fishermen to do something with the fish so as not to waste them, that is, refrigerate them. I have seen regulations that specify that he may use them for fertilizer. I do not know whether this would be wasting.

• 1135

By way of recommendation, it is our view that this provision regarding wastage of fish is really unnecessary. There is a suspicion that it might be *ultra vires*, although we have not taken that up, and that it is just another weapon in the armoury of the fisheries officer.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): So your recommendation is that the department be asked to remove the section from the regulation?

Mr. Massey: That is correct.

Senator Godfrey: I am sorry, under what criteria does this come?

Mr. Massey: Under 1(a), 4, and 13; 1(a) would be the one for whether or not it is *ultra vires*.

Senator Godfrey: Sorry, I do not have my list this morning.

Mr. Massey: Okay. I prepared for this. The enabling power in Section 7(c) of the National Parks Act refers to making regulations about

(c) the management and regulation of fishing; and the protection of fish, . . .

Now, I am not sure that disposal of dead fish relates to protection of fish.

[Translation]

conformant aux règlements. Nous avons donc posé cinq questions qui permettront d'établir quelle procédure s'applique et donc d'éclaircir ce point. Pour l'instant, il existe une procédure judiciaire et une procédure administrative et il incombe à quelqu'un de choisir laquelle s'applique. Nous ne savons pas sur quoi cette personne doit se fonder. Nous n'avons pas assez de renseignements pour l'instant. Nous demandons donc ces renseignements.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien.

M. Massey: Le troisième article traite du gaspillage de poisson une fois qu'il a été pêché. J'ai consulté le compte rendu de la séance au cours de laquelle M. Putspango du ministère des Pêches a témoigné, mais je ne pense pas que les membres du comité se soient prononcés sur cette question. On ne peut rien tirer de probant de ce compte rendu. M. Putspango a fait valoir deux raisons pour lesquelles le ministère estime qu'il est nécessaire d'empêcher le gaspillage de poisson, une fois pêché, et ces deux raisons sont énoncées dans le commentaire; à notre avis, elles ne sont pas satisfaisantes.

De plus, il est très difficile, voire impossible, d'appliquer cet article. Il reste que personne ne devrait être l'objet de poursuites, même si elles devaient être rejetées pour avoir gaspillé du poisson à des milles du lieu où il a été pris.

La dernière objection à la page 3 du commentaire a trait à l'interdiction de gaspiller du poisson et l'obligation pour le pêcheur de prendre des mesures positives à l'égard du poisson, par exemple, le réfrigérer. J'ai vu des règlements qui permettent de l'utiliser comme engrais. Je me demande si ce n'est pas là une forme de gaspillage.

Notre recommandation est donc celle-ci: nous estimons que les dispositions visant le gaspillage du poisson sont en réalité inutiles. Nous pensons qu'elles peuvent même être *ultra vires*, même si nous n'avons pas vraiment exploré cette possibilité, et qu'elles constituent une autre arme aux mains des fonctionnaires des pêches.

Le coprésident (M. McCleave): Vous recommandez donc qu'on demande au ministère de retirer cet article des règlements?

M. Massey: En effet.

Le sénateur Godfrey: Je m'excuse, mais je voudrais savoir de quels critères relèvent ces dispositions?

M. Massey: De 1a) 4 et 13; c'est en 1a) que la question se pose de savoir si ces dispositions sont *ultra vires*.

Le sénateur Godfrey: Je regrette, mais je n'ai pas ma liste ce matin.

M. Massey: Je me suis bien préparé. L'autorisation se trouve à l'article 7c) de la Loi sur les parcs nationaux et elle prévoit la promulgation de règlements concernant:

c) l'administration et la réglementation de la pêche, et la protection du poisson . . .

Je ne suis pas sûr que le fait de jeter le poisson mort ait quelque chose à voir avec la protection du poisson.

[Texte]

Senator Godfrey: Well, gosh, this is one of the basic principles in Ontario that, for instance, you cannot sell a game fish. That is supposed to protect the fish, because if you can sell the fish, then you are going to have a lot of poaching and so on. I had not realized there was this spoilage thing, but surely the same principle would apply, that they want to protect game fish to the extent of putting something to say that you do not catch a lot of fish and then throw them in the rocks.

Mr. Massey: They do have the power to convict a person of catching fish over his limit.

Senator Godfrey: Oh, yes, they do it now. I suppose in effect what they are saying is, if you are in the wilderness and well away from everything, you are not allowed to catch your limit unless you can eat it or take it out with you. That is what they are saying. You may not agree with that and you can argue about the reasonableness of it, but is that *ultra vires*?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Perhaps you had better let us know the other two, John, to which you object. I think Senator Godfrey has probably touched the point that appeals to the Committee.

Mr. Massey: If the man did not want to eat the fish, then he would be precluded from fishing, notwithstanding that he had paid a licence fee.

Senator Godfrey: That is right. We may not agree with this, you know, but we are not the legislators. I am just asking.

Mr. Massey: Section 4 makes some unusual or unexpected use of the powers conferred by enabling statute or by prerogative. You have disposed of that.

Section 7.

Senator Godfrey: What is the other one—13?

Mr. Massey: Perhaps it is a question of drafting. I really could not follow the words "shall allow that fish to spoil or otherwise be wasted". The question occurred to me whether use of the fish for fertilizer, which some regulations contemplate, would be wastage or spoilage, or if the man was ingenious enough to feed the fish to his dogs or something like that, whether he would have allowed it to be wasted or spoiled.

Mr. Balfour: I think I would trust the regulation officer. There is the situation wherein a person just catches fish for the sake of catching them and no use is made of the caught fish.

• 1140

Senator Lafond: Essentially, throwing them in the bush rather than throwing them back into the water.

Senator Godfrey: Right.

Mr. Balfour: Personally, I am in sympathy with the regulation.

Senator Godfrey: But that is a matter of opinion. I do not know if that is the business of this Committee.

Mr. Massey: One of the other grounds was that the section is not limiting either temporarily or geographically. A fisherman may well be in violation of this provision if he allows the

[Traduction]

Le sénateur Godfrey: Mais il y a en Ontario, un principe reconnu interdisant de vendre du gibier de pêche, par exemple. C'est une mesure destinée à protéger le poisson puisque s'il était permis de le vendre, il y aurait beaucoup de braconnage. Je ne savais pas qu'il existait ce gaspillage, mais sûrement que le même principe s'applique. On veut protéger le gibier de pêche en précisant qu'il est interdit de le prendre en grande quantité puis de le jeter sur les rochers tout simplement.

M. Massey: Il est toujours possible de faire condamner quelqu'un qui dépasse la limite permise.

Le sénateur Godfrey: On le fait maintenant. On veut dire ici que si quelqu'un est en forêt, loin de tout, il ne peut aller jusqu'à la limite permise à moins de pouvoir manger ou emporter le poisson. Voilà tout ce que l'on dit. Vous n'êtes peut-être pas d'accord, vous trouvez peut-être cette mesure déraisonnable, mais pouvez-vous dire qu'elle est *ultra vires*?

Le coprésident (M. McCleave): Vous pouvez peut-être nous faire part des deux autres objections, John. Le sénateur Godfrey a avancé un argument qui semble avoir la faveur du Comité.

M. Massey: Si la personne ne veut pas manger le poisson, elle ne peut pas le pêcher, malgré le fait qu'elle ait payé un permis.

Le sénateur Godfrey: Exactement. Nous ne sommes peut-être pas d'accord, mais nous ne sommes pas les législateurs. Je m'interroge sur ce point.

M. Massey: L'article 4 permet une utilisation inhabituelle ou inattendue des pouvoirs que confère la loi abilitante ou la prérogative. Vous avez examiné ce point.

L'article 7.

Le sénateur Godfrey: Quel est l'autre article, l'article 13?

M. Massey: C'est peut-être seulement le libellé qui est mauvais. Je ne comprends pas très bien le membre de phrase «de laisser ce poisson se gâter ou se perdre de quelque façon». Je me demande si le fait d'utiliser le poisson comme engrais, ce qui est permis par les règlements, n'est pas le gâter ou le gaspiller. Je me demande aussi si une personne fûtée, qui déciderait de donner le poisson à ses chiens ou de faire quelque chose du genre aurait permis que le poisson se gâte ou se perde!

M. Balfour: Je fais confiance aux fonctionnaires chargés de faire appliquer le règlement. Il y a des personnes qui pêchent simplement pour le plaisir et qui laissent le poisson se gaspiller.

Le sénateur Lafond: Ces personnes jettent le poisson dans la broussaille plutôt que de le rejeter à l'eau.

Le sénateur Godfrey: En effet.

M. Balfour: Personnellement, je suis d'accord avec le règlement.

Le sénateur Godfrey: C'est une opinion. Je ne sais pas si c'est du ressort du Comité.

M. Massey: Une autre objection tient au fait que l'article ne prévoit pas de limite de temps ou de lieu. Un pêcheur peut se trouver en violation de ce règlement s'il permet que le poisson

[Text]

fish to spoil or if he waits for days after or goes many miles from the site on which it was caught. If the fisherman threw the fish in the trunk of his car and it was a hot day, or if it was not a hot day but he drove 100 miles away, was stopped along the highway and the fish were discovered in the state of spoilage he could be charged with having allowed the fish to spoil or otherwise be wasted. It is an unlimited provision; it allows them to go after him anywhere in the province.

Senator Godfrey: That may be unreasonable.

Mr. Eglington: The word "spoiled" is the problem. He would have a fairly good defence to bring a charge of wasting the fish. But it is the word "spoiled" which is rather wide in provision.

Mr. Balfour: I suppose you could carry it to an absurd limit: if you took the fish home, cleaned it and put it in your refrigerator then 10 days later decided you did not want to eat it so threw it in the garbage, technically you have committed a violation.

Mr. Eglington: That was the original objection that was taken when Mr. Sponagle or Mr. Levelton were here. The answer to that was that in this instance the evidence involved the prosecution—practical consideration and so forth.

Mr. Massey: Mr. Chairman, there is another aspect which has occurred to me. With all of the publicity being given to pollution, and particularly mercury pollution in waters, although the fish might be edible—one might be able to eat the fish and not suffer ill effects—a fisherman might not want to eat the fish, notwithstanding that he could. For example, in a situation where the Indian guides are not eating the fish, he has caught a fish which he knows he can eat, but if he were to eat it for a week it might prove detrimental to his health. I was unable to come up with a solution to that situation. In these circumstances the fish would be marginally edible, but are we to require that the man should actually eat the fish?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I hope the Committee does not have—that problem.

Senator Godfrey: Mr. Chairman, again, would he be up for spoilage? Some may believe that some fish have spoiled, but others may not.

Mr. Eglington: The Committee might think about asking to have the word "spoiled" deleted and "waste" left in.

Senator Godfrey: I think we are just getting too much into the legislative reasonableness of the thing in this particular case rather than the *ultra vires*. I can agree with all that you have said, but it is not really the business of the Committee, unless it is very unusual, with the other criteria we have.

Mr. Massey: I would not want to attack this on the demands of *ultra vires*.

Mr. Eglington: Mr. Chairman, if I may, I would like to go back to point 2 of this national parks fishing. I think we should probably add another inquiry of the department, the sixth one, because clause 8.1 may very well be construed by them as meaning operations under the permit "are not being conducted

[Translation]

se gaspille, s'il attend plusieurs jours avant de le manger, par exemple, ou s'il se rend à des milles de l'endroit où il l'a pêché. Si le pêcheur laisse le poisson dans le coffre de sa voiture et qu'il fait chaud, s'il se rend à 100 milles même s'il ne fait pas très chaud et qu'il soit arrêté et que le poisson soit découvert gâté ou gaspillé, il peut être accusé d'avoir laissé ce poisson se gâter ou se perdre. Le règlement ne prévoit pas de limite; il vaut n'importe où dans la province.

Le sénateur Godfrey: Cet aspect-là peut être déraisonnable.

M. Eglington: C'est le terme «se gâter» qui cause la difficulté. Je pourrais assurer une assez bonne défense advenant le cas où j'aie à faire face à une accusation d'avoir permis que du poisson se gâte. Le terme a un champ d'application très large.

M. Balfour: Si vous vouliez aller jusqu'à l'absurde, vous pourriez dire que quelqu'un qui a ramené le poisson chez lui, qui l'a nettoyé et qui l'a placé au réfrigérateur, et qui 10 jours après décide de ne pas le manger et le jette aux ordures, a commis, sur le plan strictement technique, une infraction.

M. Eglington: C'est la première objection dont on a fait part à M. Sponagle et à M. Levelton lorsqu'ils ont comparu devant le Comité. Ils ont indiqué que cela serait difficile à prouver, ils ont évoqué des considérations d'ordre pratique.

M. Massey: Il y a un autre aspect de la question auquel j'ai songé. Avec toute cette publicité qui entoure la pollution, surtout la pollution des eaux par le mercure, même si le poisson peut être consommé sans produire d'effets nocifs, le fait est qu'un pêcheur pourrait très bien ne pas vouloir en manger. Il pourrait le faire, mais il ne le voudrait pas. Par exemple, il pourrait se trouver avec des guides indiens qui ne mangent pas de poisson: s'il a pris du poisson, du poisson qu'il sait être comestible, il peut préférer éviter d'en manger à cause des risques pour sa santé s'il en mangeait toute une semaine. Je n'ai pu trouver de réponse à cette objection. Dans ce cas, le poisson pourrait être consommé en quantité limitée, mais faudrait-il forcer quelqu'un à le manger?

Le coprésident (M. McCleave): J'espère que le Comité n'aura pas à résoudre ce problème.

Le sénateur Godfrey: Monsieur le président, encore là, il faudrait se demander si la personne a laissé le poisson se gâter. Certains pourraient prétendre qu'une partie du poisson s'est gâté, l'autre non.

M. Eglington: Le Comité pourrait envisager de demander la suppression du terme «se gâter», mais le maintien du terme «se perdre».

Le sénateur Godfrey: Je pense que la question est plus de savoir si la mesure est raisonnable que si elle est vraiment *ultra vires*. Je suis bien d'accord avec ce que vous dites, mais je me demande si c'est vraiment du ressort du Comité; l'autre critère semble suffisant.

M. Massey: Je ne voudrais pas avoir à prouver que cette mesure est *ultra vires*.

M. Eglington: Monsieur le président, avec votre permission, je voudrais revenir au point 2 du Règlement sur la pêche dans les parcs nationaux. Il y a une sixième question qu'il faudrait poser au ministère puisque l'article 8.1 pourrait être interprété par lui comme signifiant que «le permis a été utilisé en

[Texte]

in conformity with the regulations". I can see very valid and pressing reasons why a superintendent should be allowed to take a permit away if he catches somebody in the process of violating in terms of the licence. It is not an unusual thing, if he goes into a campground and so on, that a camping permit can be taken away, suspended immediately. If the words "were not conducted" were actually being interpreted by them as meaning "are not being conducted" that may be the explanation of the alternative provisions in 8.1 and 8.2. One is a preventive measure, the other one is after the event.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I am sorry, what is the suggestion you make, Mr. Eglington?

• 1145

Mr. Eglington: We should add a fifth inquiry as to whether the department treats Section 81 as empowering the superintendent to cancel the fishing permit when he finds somebody acting otherwise than in conformity with the fishing regulations.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right.

Senator Godfrey: To get back to the two, really they must cancel; if they are convicted of a violation you must prove beyond a reasonable doubt, would you not, because you are in a criminal court and therefore you lose your licence. But if you do not think you can win the prosecution because you cannot convict beyond a reasonable doubt, then you proceed and under subsection 1.

Mr. Eglington: As it is drafted it seems unfair.

Senator Godfrey: Yes, I would agree with that. Again, I am not quite sure whether this is the area in which...

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Well, I suppose we are not going to run anybody else's business for them but we still are in the position of being representatives of the public.

Senator Godfrey: That is right.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): And in that sense, I suppose, our views should be passed along to the people that are drafting...

Senator Godfrey: Yes, I think it just seems a little bit unfair; I agree with that but I do not think we have any particular power to...

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Well, this seems to be...

Senator Lafond:... paragraph four, the commentary.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): For the language, yes.

Senator Lafond: Yes.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Now, we are continuing in the fishing area. SOR/77-356—Manitoba Fishery Regulations under the Fisheries Act and a two-point commentary herewith printed.

[Traduction]

contravention de ce règlement». Je puis accepter facilement qu'un surintendant annule un permis de pêche si son détenteur ne respecte pas les conditions du permis. Il n'est pas rare qu'un permis de camping soit retiré sur-le-champ dans un terrain de camping. Si le ministère interprète la formule «a été utilisé en contravention» comme signifiant «est utilisé en contravention» les dispositions des paragraphes 8.1 et 8.2 s'expliquent. La première partie des dispositions est préventive, la deuxième s'applique après coup.

Le coprésident (M. McCleave): Je vous demande pardon, qu'est-ce que vous proposez, au juste, monsieur Eglington?

M. Eglington: Il faudrait poser une sixième question au ministère afin de déterminer s'il considère que l'article 8.1 permet au surintendant d'annuler un permis de pêche s'il trouve que son détenteur l'utilise en contravention du règlement.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien.

Le sénateur Godfrey: Les deux choses s'annulent. Si une personne est trouvée coupable, c'est, je suppose, qu'on a prouvé au tribunal hors de tout doute raisonnable, qu'elle était coupable et elle perd son permis. Mais si on ne pense pas pouvoir établir la culpabilité hors de tout doute raisonnable, on peut invoquer le paragraphe 1.

M. Eglington: De la façon dont cette disposition est rédigée, elle semble injuste.

Le sénateur Godfrey: Je suis bien d'accord, mais je me demande si c'est là une question qui doit intéresser...

Le coprésident (M. McCleave): Nous ne voulons pas nous immiscer dans les affaires d'autres personnes, mais nous devons quand même représenter le public.

Le sénateur Godfrey: C'est exact.

Le coprésident (M. McCleave): C'est pour cette raison, je suppose, que nos vues devraient être connues de ceux qui rédigent ces dispositions...

Le sénateur Godfrey: Ces paragraphes semblent injustes, j'en conviens, mais nous n'avons pas le pouvoir...

Le coprésident (M. McCleave): Il semble...

Le sénateur Lafond:... il y a encore le quatrième paragraphe des commentaires.

Le coprésident (M. McCleave): Pour ce qui est de la rédaction.

Le sénateur Lafond: En effet.

Le coprésident (M. McCleave): Nous restons dans les pêches. Nous en sommes au DORS/77-356, le Règlement de pêche du Manitoba, Loi sur les pêcheries. Il y a un commentaire de deux paragraphes.

[Text]

MANITOBA FISHERY REGULATIONS, amendment

Fisheries Act

P.C. 1977-1149

September 7, 1977

Criteria 4; 13

1. The new section 27 added by section 5 of this amendment (page 2) is identical in content and effect to section 30 of SOR/77-280, National Parks Fishing Regulations. The only difference between the two sections is a matter of form: section 30 of SOR/77-280 imposes a passive duty on the fisherman "no person . . . shall allow", whereas the new section 27 reads "no person . . . shall handle, transmit, or dispose of". The effect of the sections is identical, the prohibition contained in the National Parks Fishing Regulations really amounting to a direction to "handle, transport or dispose" of caught fish in a manner that will not, in the words of the amendment, "result in the deterioration, spoilage or waste of those fish". Section 30 of SOR/77-280 prohibits allowing fish to "spoil or otherwise be wasted", while section 27 as made by SOR/77-356 uses identical terms with the addition of "deterioration", which, in the case of fish, is synonymous with spoilage. The degree of similarity between these two sections makes comment 3 on the National Parks Fishing Regulations pertain to this amendment.

2. The meaning of "any fish" in the new section 27 is unclear. The Department should be queried whether "fish" includes all fish or only specified species thereof which are edible.

Mr. Massey: Mr. Chairman, point one of the commentary has been disposed of in connection with the National Parks fishing regulations and Part II, Section 22 is a query as to the meaning of any fish in Section 27. That is, if a man or a person holding a sports-fishing licence catches a fish which is not included in the licence, that is not a game fish, will he still have to protect it? That is, if he catches a sucker or a trout or a perch. What we propose is that we query the meaning of any fish and perhaps that could be specified because it is somewhat ambiguous as it has been drafted.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Is the commentary correct? The new Section 27, I cannot find it. There is a new Section 17 but . . .

Mr. Eglington: The new Section 27 is made by Section 5 of the Schedule. That should be on page . . . oh, maybe that was the page . . . there was a page missing.

Mr. Massey: I have it here. I have the words for Section 27.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): There was simply a missing page in the report that . . .

Mr. Eglington: It was on the back of the original.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): The words that Mr. Massey draws to our attention are that no person holding a

[Translation]

RÈGLEMENT DE PÊCHE DU MANITOBA, modification

Loi sur les pêcheries

C.P. 1977-1149

Le 7 septembre 1977

Critères 4; 13

1. Le nouvel article 27 ajouté par l'adoption de l'article 5 de la présente modification (page 2) est identique, tant par son contenu que par ses effets, à l'article 30 du DORS/77-280, Règlement sur la pêche dans les parcs nationaux. La seule différence tient à leur formulation: l'article 30 du DORS 77-280 impose au pêcheur une obligation passive: il prévoit en effet qu'il est interdit à quiconque de laisser . . . , alors que le nouvel article 27 prévoit que «quiconque . . . ne peut manipuler, transporter ou se débarrasser . . . ». Ces deux articles ont un effet identique. L'interdiction contenue dans le Règlement sur la pêche dans les parcs nationaux correspondant somme toute à ordonner de «manipuler, transporter ou se débarrasser du poisson pris», selon les termes mêmes de la modification, «de façon à le détériorer, gâter ou gaspiller». L'article 30 du DORS 77-280 interdit de «laisser le poisson se gâter ou se perdre de quelque façon», alors que l'article 27 du DORS 77-356 utilise des termes identiques en ajoutant le «détériorer», ce qui, dans le cas du poisson est synonyme de «se gâter». La grande ressemblance de ces deux articles fait que la remarque n° 3 relative au Règlement sur la pêche dans les parcs nationaux se rapporte à cette modification.

2. Le sens de l'expression «du poisson» figurant au nouvel article 27 n'est pas clair. Le ministère devrait faire savoir si le terme «poisson» inclut toutes les espèces ou seulement celle qui sont propres à la consommation humaine.

M. Massey: Monsieur le président, le premier paragraphe du commentaire a été vu au moment de la discussion sur le Règlement sur la pêche dans les parcs nationaux. Le deuxième paragraphe cherche à établir si «poisson» s'entend de toutes les espèces de poisson à l'article 27. En d'autres termes, il faut savoir si, advenant le cas où une personne détenant un permis de pêche sportive prend un poisson qui n'est pas inclus dans le permis, un poisson qui n'est pas un poisson de pêche sportive, elle doit le protéger. Il s'agit de savoir si elle doit protéger la carpe, la truite ou la perchaude. Nous voulons savoir si la définition de «poisson» peut être éclaircie. Elle est quelque peu ambiguë de la façon dont elle est utilisée actuellement.

Le coprésident (M. McCleave): Le commentaire est-il juste? Je ne puis trouver le nouvel article 27. Il y a bien un nouvel article 17, mais . . .

Mr. Eglington: Le nouvel article 27 reprend le contenu de l'article 5 de l'annexe. C'est à la page . . . C'est peut-être la page manquante; il y en avait une qui manquait.

M. Massey: Je l'ai. J'ai le texte de l'article 27.

Le coprésident (M. McCleave): Il y avait une page qui manquait dans le rapport . . .

M. Eglington: C'était à l'endos de la page initiale.

Le coprésident (M. McCleave): M. Massey attire notre attention sur le fait que quiconque détient un permis de pêche

[Texte]

sport fishing licence or permit; no person referred to in Section 19 shall handle, transport or dispose of any fish that he has caught in a manner that will result in the deterioration, spoilage or waste of those fish.

Mr. Massey: The people referred to in Section 17 are residents and nonresidents under the age of 16, who do not need a licence. Now, I do not consider this to be a crucial point and if the Committee wishes to drop it . . .

Senator Godfrey: There is no point in having it. I think there is no point in drafting it because it would be ridiculous for us to say a sucker or a catfish. I think we should draw their attention to it.

• 1150

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Yes. Thank you.

The next is SOR/77-377 and we get some fruit and vegetables on our plate now and this deals with Processed Fruit and Vegetable Regulations. We have a letter by Miss Mayrand of July 20, 1977 to Mr. Payne, and a letter from Mr. Savage, the Acting Assistant Deputy Minister of August 5, and these two are printed herewith.

July 20, 1977

F. E. Payne
A/Asst. Deputy Minister
Department of Agriculture
Rm. 1601
Sir John Carling Bldg.
Ottawa, Ontario

Dear Mr. Payne:

SOR/77-377 Processed Fruit and Vegetable Regulations,
amendment

I simply want at this stage to point out an error in the French text. The title of Table II refers to "containers for canned fruit and vegetable products" while the English version refers to "containers for frozen fruit and vegetable products".

Yours sincerely,

Lise Mayrand
Counsel

August 5, 1977.

Mr. G. C. Eglington, Counsel,
Standing Joint Committee
on Regulations and
Other Statutory Instruments,
The Senate,
Ottawa, Ontario.
Dear Mr. Eglington:

[Traduction]

sportive ou est mentionné à l'article 19 ne doit manipuler, transporter ou se débarrasser du poisson pris de façon à le détériorer, gâter ou gaspiller.

M. Massey: Les personnes mentionnées à l'article 17 sont des personnes de moins de 16 ans résidentes ou non résidentes. Elles n'ont pas besoin de permis. Nous ne pensons pas qu'il s'agisse là d'un point important. Si le Comité ne désire pas y donner suite . . .

Le sénateur Godfrey: Le point est inutile. Il serait ridicule pour nous de vouloir inclure la carpe ou la barbotte. Il suffit d'attirer l'attention des fonctionnaires du ministère là-dessus.

Le coprésident (M. McCleave): Merci.

Le règlement suivant est le DORS/77-377, qui nous permet de nous mettre quelques fruits et légumes sous la dent, puisqu'il s'agit d'un règlement sur les fruits et légumes transformés. Nous avons une lettre adressée par M^{lle} Mayrand à M. Payne, le 20 juillet 1977, ainsi qu'une lettre de M. Savage, sous-ministre adjoint, du 5 août. Ces deux lettres sont jointes ci-après.

Le 20 juillet 1977

F. E. Payne
Sous-ministre adjoint intérimaire
Ministère de l'Agriculture
Pièce 1601
Sir John Carling
Ottawa (Ontario)

Monsieur,

DORS/77-377 Règlement sur les fruits et les légumes transformés—Modification

A ce stade-ci, je veux simplement signaler une erreur dans la version française. Le titre du tableau II mentionne «contenants des produits de fruits et de légumes *en conserve*» tandis que le titre anglais indique «containers for frozen fruit and vegetable products».

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes salutations distinguées.

L'avocat-conseil
Lise Mayrand.

Le 5 août 1977

M. G. C. Eglington, avocat-conseil
Comité mixte permanent des règlements
et autres textes réglementaires
Le Sénat
Ottawa (Ontario)
Monsieur,

[Text]

Re: SOR/77-377, Processed Fruit & Vegetable Regulation, Amendment

We are in receipt of Ms. Lise Mayrand's letter of July 20, 1977 concerning the above regulation.

Please be advised that the discrepancies between the French and English versions of table II are noted and that the appropriate changes will be made in due course.

Yours truly,

K. G. Savage,
A/Assistant Deputy Minister.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): And I suppose they have to make up their mind which they are dealing with then. Am I correct in that, Miss Mayrand?

Miss Mayrand: Yes.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Whether they are dealing with canned fruit and vegetable products or frozen fruit and vegetable products. Maybe they are dealing with both, I do not know.

Miss Mayrand: The English version is the correct one because it was only the title in the section, under the title it should be frozen.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Good. Thank you.

And turning from meat to potatoes, SOR/77-397, the Potato Stabilization Order, 1975 and the commentary by counsel explains it all.

POTATO STABILIZATION ORDER, 1975, amendment

Agricultural Stabilization Act

P.C. 1977-1296

August 16, 1977

This amendment cures a defect in SOR/75-268, which was continued by SOR/76-409.

Miss Mayrand: I have to say at this point I find that the Department of Agriculture always makes these changes faster than other departments, particularly over discrepancies in the language.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): So they should receive a gold star opposite their name in the records that we keep in this committee of co-operative and non-co-operative departments. Am I correct in that?

Then SOR/77-398, we get into the field of sugar beets and the letter of August 16 dealing with sugar beet regulations and also at the same time we consider SOR/77-508, the Apple Stabilization Regulations, and Mr. Eglington's letter on that point of August 16 and the reply dealing with both matters from Mr. Payne of August 25.

[Translation]

Objet: DORS/77-377, Règlement sur les fruits et les légumes transformés—Modification

Nous accusons réception de la lettre de M^{me} Lise Mayrand datée du 20 juillet 1977 concernant le règlement susmentionné.

Nous nous informons par la présente que les inexactitudes dans les textes des versions française et anglaise du tableau II ont été notées et qu'elles seront dûment corrigées en temps et lieu.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes salutations distinguées.

Pour le sous-ministre adjoint
K. G. Savage

Le coprésident (M. McCleave): Si je comprends bien, il s'agit de décider si l'on traite de fruits et légumes surgelés ou en conserve?

Mlle Mayrand: C'est cela.

Le coprésident (M. McCleave): Peut-être s'agit-il des deux? Comment le savoir?

Mlle Mayrand: La version anglaise est exacte, puisque tout le texte fait référence aux fruits et légumes surgelés.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien.

Ce qui nous amène aux pommes de terre, avec le DORS/77-397, Décret sur la stabilisation du prix des pommes de terre, avec un commentaire de notre conseiller juridique.

DÉCRET SUR LA STABILISATION DU PRIX DES POMMES DE TERRE—Modification

Loi sur la stabilisation des prix agricoles

C.P. 1977-1296

Le 16 août 1977

Cette modification élimine un défaut du DORS/75-268, que l'on retrouvait dans le DORS/76-409.

Mlle Mayrand: Je dois signaler ici que le ministère de l'Agriculture apporte toujours ses modifications plus rapidement que les autres, surtout lorsqu'il s'agit de problèmes de rédaction.

Le coprésident (M. McCleave): Nous devons donc mettre une petite étoile dorée en face de son nom, dans nos dossiers, pour indiquer qu'il s'agit d'un ministère qui fait preuve d'une excellente collaboration.

Avec le DORS/77-398, nous tombons dans les champs de betteraves, puisqu'il s'agit d'un règlement sur la betterave à sucre. Nous avons une lettre du 16 août, sur ce sujet, ainsi qu'une autre, de la même date, concernant le DORS/77-508, Règlement sur la stabilisation du prix des pommes. Finalement, nous avons la réponse de M. Payne en date du 25 août 1977, répondant aux deux lettres de notre conseiller juridique.

[Texte]

August 16, 1977

F.E. Payne, Esq.,
A/Asst. Deputy Minister
(Production & Marketing),
Department of Agriculture,
OTTAWA.

Dear Mr. Payne:

Re: SOR/77-398, Sugar Beet Regulations

These Regulations appear a little out of the ordinary in that there is no section providing for payment to producers, as for example section 5 of SOR/77-420, Prune Plum Stabilization Regulations (P.C. 1977-1300). There is doubtless a good reason for this, and I shall be glad if you will kindly satisfy my curiosity.

Yours sincerely,

G.C. Eglington.

August 16, 1977

F.E. Payne, Esq.,
A/Asst. Deputy Minister . . .
Production & Marketing,
Department of Agriculture,
OTTAWA.

Dear Mr. Payne:

Re: SOR/77-508, Apple Stabilization Regulations, amendment

The effect of the new section 6 of the Regulations as made by this amendment is to extend the time for payment to those entitled to stabilization moneys from 31st March 1977 to 9th August 1977.

While no one's entitlement to payment under section 5 is affected, I am prompted to ask why all the funds had not been disbursed under section 6 by 31st March 1977, in obedience to law, such that it was necessary on 23rd June to make an Order in Council to extend the time for payment until 9th August 1977.

Yours sincerely,

G. C. Eglington

August 25, 1977

Mr. G. C. Eglington,
Standing Joint Committee of the
Senate and the House of Commons
on Regulations and other
Statutory Instruments,
c/o The Senate,
Ottawa, Ontario, K1A 0A4.

Dear Mr. Eglington,

[Traduction]

Le 16 août 1977

Monsieur F. E. Payne
Sous-ministre adjoint suppléant
Production et commercialisation
Ministère de l'Agriculture
OTTAWA

Monsieur,

Objet: DORS/77-398, Règlement sur la betterave à sucre

Ce règlement semble sortir quelque peu de l'ordinaire du fait qu'il n'existe aucun article prévoyant le versement de crédits aux producteurs, comme c'est le cas à l'article 5 du DORS/77-420, Règlement sur les prunes à pruneaux (C.P. 1977-1300). Il y a sûrement une bonne raison qui explique l'absence de disposition à cet effet et je vous saurais gré de bien vouloir satisfaire une curiosité.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

G. C. Eglington

Le 16 août 1977

Monsieur F. E. Payne
Sous-ministre adjoint suppléant
Production et commercialisation
Ministère de l'Agriculture
OTTAWA

Monsieur,

Objet: DORS/77-508, Règlement sur la stabilisation du prix des pommes—Modification

La date de paiement des crédits de stabilisation aux bénéficiaires admissibles qui avait été fixée au 31 mars 1977 a été reportée au 9 août 1977, suite à la modification de l'article 6 du règlement.

Bien que cette modification n'influe en rien sur l'admissibilité aux paiements accordés en vertu du paragraphe 5, je me demande pourquoi tous les crédits n'avaient pas été versés au 31 mars 1977 aux termes de l'article 6 et conformément à la loi, de sorte qu'il a été nécessaire le 23 juin d'adopter un décret pour proroger la période des paiements jusqu'au 9 août 1977.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

G. C. Eglington.

Le 25 août 1977

Monsieur G. C. Eglington
Comité mixte permanent des règlements
et autres textes réglementaires
a/s le Sénat
Ottawa (Ontario) K1A 0A4
Monsieur,

[Text]

Re: a) SOR/77-508, Apple Stabilization Regulations,
and
b) SOR/77-398, Sugar Beet Regulations

With respect to your enquiries concerning the above-referenced items, I am pleased to advise you as follows.

a) The 1975 Apple Stabilization Regulations were promulgated to effect the Government's intentions for stabilization payments for the 1975 apple crop. In administering the Program, the Agricultural Stabilization Board was forced to give consideration to the eligibility of certain producer partnerships for which insufficient information was available to authorize payments as of March 31, 1977.

It would not have been prudent to disperse the allocated funds prior to that time without further investigation of claims, since many of these claims were ultimately rejected by the Board. Therefore, it was necessary, upon approval of legitimate claims, to seek an additional Order in Council to provide payments for such claims.

b) The sugar beet crop is a unique crop in that beets that are produced during a growing season are processed during the fall/winter, and the sugar sold only in the following six or eight months. Producers' returns are contractually dependent on the final sales prices of refined beet sugar. The result is that producers, at the time of planting a subsequent crop, do not know at that time their total returns for the previous year's production.

The Government, in providing a prescribed price (support price) for the 1976 sugar beet crop, gave assurance to producers of a minimum level of returns and thus guaranteed 1977 plantings. The actual national average returns to sugar beet producers for the 1976 crop will not be determined until the total inventory of refined sugar beet has been sold, probably in late December 1977 or early 1978. At that time, an additional regulation will be recommended providing for the rate of payment to producers, being the difference between the national average market returns and the prescribed price, as has usually been included in the final section of stabilization regulations.

I trust the above information gives you the necessary explanations to your enquiries.

Yours sincerely,

F. E. Payne,
A/Assistant Deputy Minister

Mr. Eglington: Mr. Chairman, I think Mr. Payne's letter explains both of the crucial questions that were raised in connection with those regulations.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Thank you.

[Translation]

Objet: a) DORS/77-508, Règlement sur la stabilisation du prix des pommes et
b) DORS/77-398, Règlement sur la betterave à sucre

En réponse à vos questions concernant les sujets susmentionnés, il me fait plaisir de vous soumettre les faits suivants:

a) Le règlement de 1975 sur la stabilisation du prix des pommes a été adopté afin de mettre en œuvre les intentions du gouvernement au sujet des paiements de stabilisation s'appliquant à la récolte de pommes de 1975. Dans l'administration du programme, l'Office de stabilisation des prix agricoles a dû étudier l'admissibilité de certains partenaires agricoles au sujet desquels nous ne disposions au 31 mars 1977, des renseignements nécessaires afin d'autoriser les paiements en question.

Il aurait été malavisé de dépenser les crédits alloués avant cette date sans étudier plus à fond les demandes qui nous avaient été soumises d'autant plus que l'Office a finalement rejeté nombre d'entre elles. Aussi, il a été nécessaire, après avoir déterminé les demandes légitimes, d'adopter un nouveau décret pour effectuer les paiements aux bénéficiaires.

b) La récolte de betterave à sucre est unique en son genre puisque les betteraves qui sont produites au cours d'une saison de croissance sont transformées pendant l'automne et l'hiver suivant et que le sucre n'est vendu que six ou huit mois plus tard. Aux termes des clauses de leur contrat, les recettes des producteurs dépendent des prix de vente définitifs du sucre de betterave raffiné. Voilà pourquoi les producteurs au moment des semences, ignorent encore leurs recettes totales pour l'année précédente.

Le gouvernement, en fixant un prix prescrit (prix de base) pour la récolte de betteraves de 1976 a assuré les producteurs d'un niveau minimal de recettes et a garanti ainsi les semences de 1977. Les recettes moyennes nationales des producteurs de betterave à sucre pour la récolte de 1976 ne seront pas fixées avant que le stock de sucre de betterave raffiné ne soit entièrement vendu, ce qui ne sera probablement pas avant décembre 1977 ou au début de 1978. A ce moment-là, nous recommanderons l'adoption d'un nouveau règlement fixant le taux de paiement des producteurs. Conformément à l'article final du règlement sur la stabilisation, ce taux représente la différence entre les recettes moyennes nationales du marché et le prix prescrit.

J'ose espérer que les renseignements ci-dessus vous satisferont.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Le sous-ministre adjoint suppléant,
F. E. Payne

M. Eglington: Je crois que la lettre de M. Payne explique parfaitement les aspects fondamentaux qui avaient été soulevés au sujet de ces deux règlements.

Le coprésident (M. McCleave): Merci.

[Texte]

SOR/77-498, the Post Office Oaths Regulations and a quick commentary and a letter to Mr. Eglington of September 8 from the Assistant Deputy Postmaster General. How quickly did the letter reach you, Mr. Eglington? No problems in (inaudible) mail?

POST OFFICE OATHS REGULATIONS, amendment

Post Office Act

September 19, 1977

The purpose of this amendment is explained in Mr. Uberig's letter of 8th September 1977

8th September 1977

Mr. G. C. Eglington

Counsel

Standing Joint Committee on Regulations
and Other Statutory Instruments

The Senate

OTTAWA, Ontario

K1A 0A4

Dear Mr. Eglington:

This is in response to your letter of 16th August 1977 in regard to the recent amendment to the Post Office Oaths Regulations SOR/77-498.

It is the opinion of this Department, supported by its Legal Services, that subpostmasters are not employees coming under the Public Service Employment Act. It was also considered by the Department that there was no sufficient and good reason to have subpostmasters take an oath of allegiance, secrecy and office when their relationship is governed by contract.

All points of the subpostmasters relationship to the Crown is indeed covered by the contract. Therefore, an amendment was put forward eliminating the necessity for such oaths with respect to subpostmasters.

At the same time it was considered a redundancy to require those employees, coming under the Public Service Employment Act, to take the oaths when such Act and regulations thereto governed the situation adequately. Therefore, the necessity for such employees to take those oaths under the Post Office Act was eliminated.

However, I should point out that the administration of these oaths have been an integral part of our employee induction criteria for some years, therefore, I cannot foresee any problems arising as a result of this amendment.

J. E. Uberig

Assistant Deputy Postmaster General, Corporate Affairs

Mr. Eglington: I do not have the envelope Mr. Chairman. The only department where we seem to have tremendous mail

[Traduction]

Le DORS/77-498 est un règlement sur les prestations de serment au ministère des Postes. Nous avons un bref commentaire, ainsi qu'une lettre adressée à M. Eglington par le Sous-ministre des Postes, le 8 septembre 1977. Y a-t-il eu des retards dans la livraison, monsieur Eglington, Pas de problème?

RÈGLEMENT SUR LES PRESTATIONS DE SERMENT

AUX POSTES—Modification à la Loi sur les postes

Le 19 septembre 1977

Le but de la présente modification est exposé dans la lettre de M. Uberig, du 8 septembre 1977

Le 8 septembre 1977

Monsieur G. C. Eglington

Conseiller juridique

Comité mixte permanent des

Règlements et autres textes statutaires

Le Sénat

Ottawa, Ontario

K1A 0A4

Monsieur,

Nous répondons par la présente à votre lettre du 16 août 1977, relative à la modification récente apportée au règlement sur les prestations de serment aux Postes DORS/77-498.

Notre ministère, appuyé par son service juridique, est d'avis que les maîtres de poste de bureaux auxiliaires ne sont pas des employés qui tombent sous le coup de la Loi sur l'emploi dans la fonction publique. Le ministère a également jugé qu'il n'y avait pas de raisons suffisantes et valables pour que les maîtres de poste de bureaux auxiliaires prêtent un serment d'allégeance, de discrétion et d'office alors que leurs rapports sont régis par contrat. Toutes les questions des rapports des maîtres de poste de bureaux auxiliaires avec la couronne sont en fait couverts par le contrat.

En conséquence un amendement a été présenté dans lequel on éliminait la nécessité de cette prestation de serment en ce qui concerne les maîtres de poste de bureaux auxiliaires.

Par ailleurs, on a jugé qu'il était superflu d'exiger que les employés qui sont assujettis à la Loi sur l'emploi dans la fonction publique prêtent serment, alors que cette loi et les règlements qui s'y rapportent régissent la situation de façon convenable. En conséquence, l'obligation que ces employés prêtent serment aux termes de la Loi sur les postes a été supprimée.

Toutefois, je dois cependant signaler que durant quelques années, cette prestation de serment a fait partie intégrante des critères d'admission de nos employés. Je ne vois donc aucun problème susceptible de découler de cette modification.

Le sous-ministre des Postes, Corporations

J. E. Uberig.

M. Eglington: Je n'ai pas l'enveloppe, monsieur le président. En fait, le seul organisme avec lequel nous semblons avoir des

[Text]

problems is the Privy Council Office. Letters along Wellington Street to Mr. Ross seem to take anything up to five weeks. I do not know why that is.

I think in this case, too, Mr. Chairman, the explanation given by the Deputy Postmaster General is full and adequate.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Thank you.

SOR/77-541, The Adjustment Assistance Benefit Regulations (Clothing and Textile Workers), and the commentary is printed.

ADJUSTMENT ASSISTANCE BENEFIT REGULATIONS (CLOTHING AND TEXTILE WORKERS), amendment

Appropriation Act No. 4, 1970

P.C. 1977-1746

August 11, 1977

This Order in Council effects the insertion of the correct enabling Vote in the recitals to the Adjustment Assistance Benefit Regulations (Clothing and Textile Workers), as promised by the Department of Labour.

Mr. Eglington: It is a minor matter, Mr. Chairman. The correct enabling authority is now cited.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Okay. They are to be thanked because this is one of the points we have consistently pressed.

SI/77-64, a proclamation of Certain Sections of the Criminal Law Amendment Act, and Mr. Massey had written to Mr. Ross on May 19 and there is a reply of June 28 from the Director of the Criminal Law Section and these two letters are herewith printed.

May 19, 1977

A. S. Ross, Esq.,
Legal Adviser, Privy Council Office,
130 Albert Street,
OTTAWA, Ontario.

Dear Mr. Ross:

Re: SI/77-64, Proclamation—Certain sections of the Criminal Law Amendment Act, 1975

Counsel for the Committee notes that the above Proclamation was registered and published about seven weeks after its issue.

The effect of the delay in publication in the Canada Gazette is that an accused and his counsel situate in the Northwest Territories had no notice that the accused was subject to the enacted criminal sanctions of an unexpected nature:

Section 14(2), Criminal Law Amendment Act, 1975

“(2) Notwithstanding subsection 662.1(1), where an accused pleads guilty to or is found guilty of an offence

[Translation]

problèmes considérables de courrier est le bureau du Conseil privé. En effet, les lettres adressées à M. Ross, de l'autre côté de la rue Wellington, peuvent parfois prendre jusqu'à cinq semaines pour être livrées. Je me demande bien pourquoi.

Dans le cas qui nous concerne actuellement, monsieur le président, l'explication du Sous-ministre des Postes est tout à fait complète et satisfaisante.

Le coprésident (M. McCleave): Merci.

Nous passons donc au DORS/77-541, Règlement sur les prestations d'aide à l'adaptation (travailleurs du textile et du vêtement), suit le commentaire.

RÈGLEMENT SUR LES PRESTATIONS D'AIDE À L'ADAPTATION (TRAVAILLEURS DU TEXTILE ET DU VÊTEMENT)—Modification

Loi no 4 de 1970 portant affectation de crédits

C.P. 1977-1746

Le 11 août 1977

Ce décret en conseil concrétise l'insertion du crédit habilitant appropriée dans le libellé du Règlement sur les prestations d'aide à l'adaptation (Travailleurs du textile et du vêtement), comme l'avait promis le ministère du Travail.

M. Eglington: Il s'agissait d'une question mineure, monsieur le président, puisqu'il fallait simplement citer le texte législatif pertinent.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien. Nous devons les en remercier, puisqu'il s'agit précisément d'un des points sur lesquels nous insistons le plus fermement.

Nous passons au TR/77-64, proclamation visant certains articles de la Loi de 1975 modifiant le droit criminel. M. Massey avait écrit à M. Ross le 19 mai et nous avons une réponse du directeur de la Section du droit criminel, en date du 28 juin 1977. Ces deux lettres sont jointes.

Le 19 mai 1977

Monsieur A.S. Ross, conseiller juridique
Bureau du Conseil privé
130, rue Albert
Ottawa (Ontario)

Monsieur,

Objet: TR/77-64—Proclamation visant certains articles de la loi de 1975 modifiant le droit criminel

Le conseiller juridique du Comité souligne que cette proclamation a été enregistrée et publiée environ sept semaines après son émission.

Ce retard de publication dans la Gazette du Canada a eu certaines conséquences dans une cause des Territoires du Nord-Ouest. En effet, dans la Gazette un avocat n'a pu soupçonner que son client, était passible de certaines sanctions désormais prévues par la loi:

Paragraphe 14(2), Loi de 1975 modifiant le Code criminel:

«(2) Nonobstant le paragraphe 662.1(1), la cour devant laquelle comparaît un prévenu qui, quant à l'une des

[Texte]

under subsection (1), the court before which he appears may, after hearing medical or other evidence, if it considers that the accused is in need of curative treatment in relation to his consumption of alcohol or drugs and that it would not be contrary to the public interest, instead of convicting the accused, by order direct that the accused be discharged upon conditions prescribed in a probation order, including a condition respecting his attendance for curative treatment in relation to his consumption of alcohol or drugs, and the provisions of subsections 662.1(2) to (4) apply *mutatis mutandis*."

Section 236. (2), Criminal Code

"Notwithstanding subsection 662.1 (1), where an accused pleads guilty to or is found guilty of an offence under subsection (1), the court before which he appears may, after hearing medical or other evidence, if it considers that the accused is in need of curative treatment in relation to his consumption of alcohol and that it would not be contrary to the public interest, instead of convicting the accused, by order direct that the accused be discharged upon conditions prescribed in a probation order, including a condition respecting his attendance for curative treatment in relation to his consumption of alcohol, and the provisions of subsections 662.1(2) to (4) apply *mutatis mutandis*."

The words "for curative treatment in relation to his consumption of alcohol or drugs" import particularly grave consequences. The court has, in addition, the power to impose further conditions within the probation order.

The imposition of "conditions" is more than a formality. The Criminal Code, section 666(1), reads:

"An accused who is bound by a probation order and who wilfully fails or refuses to comply with that order is guilty of an offence punishable on summary conviction."

It is evident that a conditional discharge is a double-edged blade as the guilty person who breaches his probation order may be charged under section 666(1) *supra* as well as remaining liable under the primary offence.

In the instant matter, counsel envisages two serious abuses:

(a) An accused not represented by counsel pleading guilty in the expectation of being convicted and sentenced forthwith and instead being made subject to the curative treatment and other conditions as *per supra*.

(b) The conduct of a defective defence by counsel for the accused, if said counsel is ignorant of the Proclamation.

Would you be so kind as to inform counsel for the Committee on the following matters.

During the period following the Proclamation's issue and before its publication in the Canada Gazette,

[Traduction]

infractions visées au paragraphe (1), plaide ou est reconnu coupable peut, sur preuve médicale ou autre, dans la mesure où elle estime qu'une cure de désintoxication s'impose et que l'ordre public est respecté, au lieu de le condamner, rendre une ordonnance de probation prescrivant les conditions de la libération, dont la cure, les paragraphes 662.1(2) à (4) s'appliquant *Mutatis mutandis*."

Paragraphe 236(2)—Code criminel

«(2) Nonobstant le paragraphe 662.1(1), la cour devant laquelle comparaît un prévenu qui, quant à l'une des infractions visées au paragraphe (1), plaide ou est reconnu coupable, peut, sur preuve médicale ou autre, dans la mesure où elle estime qu'une cure de désintoxication s'impose et que l'ordre public est respecté, au lieu de le condamner, rendre une ordonnance de probation prescrivant les conditions de sa libération, dont la cure, les paragraphes 662.1(2) à (4) s'appliquant *Mutatis mutandis*."

L'expression «dont la cure» entraîne des conséquences particulièrement graves. Le tribunal peut, en outre, imposer d'autres conditions dans son ordonnance de probation.

L'imposition de «conditions» est beaucoup plus qu'une simple formalité, car le paragraphe 666(1) du Code criminel stipule qu':

«un accusé qui est soumis à une ordonnance de probation et qui, volontairement, omet ou refuse de se conformer à cette ordonnance, est coupable d'une infraction punissable sur déclaration sommaire de culpabilité.

Il apparaît évident que la libération conditionnelle constitue une arme à deux tranchants, car l'inculpé qui ne se conforme pas à son ordonnance de probation peut être accusé en vertu du paragraphe 666(1), tout en demeurant punissable en vertu de l'offense principale.

En l'occurrence, l'avocat considère qu'il peut y avoir deux abus graves:

a) Un accusé non représenté par un avocat peut plaider coupable par crainte d'être inculpé et condamné sur-le-champ au lieu d'être soumis à une cure de désintoxication et à d'autres conditions.

b) L'avocat de l'accusé peut présenter un plaidoyer défectueux en raison de son ignorance de la proclamation.

Pourriez-vous soumettre au conseiller juridique du comité les réponses aux questions suivantes:

Entre l'émission de la proclamation et sa publication dans la Gazette du Canada,

[Text]

1. Was the Proclamation publicized in the Northwest Territories? How was such interim publicity conducted?

2. Did Crown Attorneys or courts in the Northwest Territories receive directives respecting the implementation of section 14(2) and section 236(2)? If so, what were those directives and were they released to counsel for the defence in all cases? Said directives would, of course, influence the Crown's recommendations to the court with respect to sentencing.

3. Were conditional discharges granted only with the consent of the convicted offenders or were offenders conditionally discharged at the Court's discretion?

4. Were unrepresented accused persons in every instance advised of their right to call medical and other evidence to attempt to receive a conditional discharge?

5. Will the Crown prosecute offenders under section 666(1) of the Criminal Code who received conditional discharges during the said period? Has it prosecuted said persons?

Counsel notes that the subject Proclamation is of extreme importance, as it provides an alternative to the mandatory periods of incarceration imposed in sections 234(b) and (c) and 236(b) and (c) of the Criminal Code, and would be pleased to consider your reply.

Yours very truly,

Melez Massey,
Counsel.

June 28, 1977

Mr. Melez Massey,
Counsel,
Standing Joint Committee on Regulations
and Other Statutory Instruments,
The Senate,
Ottawa, Ontario.

Dear Sir:

Re: SI/77-64—Proclamation—Certain sections of the Criminal Law Amendment Act, 1975

Your letter of May 19, 1977, in respect to the above matter has been referred to me.

The proclamation of sections 234(2) and 236(2) of the Criminal Code in the Northwest Territories was the subject of a departmental press release dated February 28, 1977, which is widely distributed across the country.

In addition, Mr. O. J. Troy, Q.C., Director of the Northwest Territories Regional Office of the Department of Justice in Yellowknife undertook to notify the local news publication of the proclamation.

[Translation]

1. la proclamation a-t-elle été publiée dans les Territoires du Nord-Ouest? Comment cette publicité provisoire a-t-elle été faite?

2. Les avocats de la Couronne ou les tribunaux des Territoires du Nord-Ouest ont-ils reçu des directives au sujet de la mise en vigueur des paragraphes 14(2) et 236(2) du Code criminel? Dans l'affirmative, quelle était la teneur de ces directives et ces dernières ont-elles été envoyées à l'avocat de la défense dans tous les cas? Ces directives auraient, évidemment, influencé les recommandations que la Couronne présente au tribunal concernant la peine.

3. Les libérations conditionnelles ont-elles été accordées uniquement sur consentement des prévenus ou ceux-ci ont-ils été libérés sous condition à la discrétion du tribunal?

4. Les accusés qui n'étaient pas représentés par un avocat ont-ils été avisés, dans tous les cas, de leur droit d'invoquer, une preuve médicale ou autre en vue d'essayer d'obtenir une libération conditionnelle?

5. La Couronne poursuivra-t-elle, en vertu du paragraphe 666(1) du Code criminel, les délinquants qui se sont vus accorder des libérations conditionnelles pendant ladite période? La Couronne a-t-elle déjà poursuivi lesdites personnes?

Le conseiller juridique du comité souligne que ladite proclamation est d'une extrême importance, car elle prévoit une solution de rechange aux périodes obligatoires d'incarcération imposées en vertu des alinéas 234**b**) et **c**) et 236**b**) et **c**) du Code criminel.

Le conseiller juridique se fera un plaisir de prendre vos réponses en considération et vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de ses sentiments distingués.

Le Conseiller juridique
Melez Massey

Le 28 juin 1977

Monsieur Melez Massey,
Conseiller
Comité permanent des règlements
et autres textes réglementaires,
Le Sénat,
Ottawa (Ontario)

Monsieur,

Objet: TR/77-64—Proclamation—Certains articles de la Loi de 1975 modifiant le droit criminel

Votre lettre du 19 mai dernier sur le sujet mentionné en rubrique m'a été remise.

La proclamation des paragraphes 234(2) et 236(2) du Code criminel dans les Territoires du Nord-Ouest a fait l'objet d'un communiqué de presse ministériel, daté du 28 février 1977, qui a été distribué dans tout le pays.

En outre, M. O. J. Troy, C.R., directeur du bureau régional du ministère de la Justice pour les Territoires du Nord-Ouest à Yellowknife a pris l'initiative d'informer les journaux locaux.

[Texte]

Both Mr. Troy and Commissioner S. M. Hodgson were both advised by telex dated February 25, 1977 of the pending proclamation.

In addition, Mr. Ian Cartwright, the editor of Martin's Criminal Code was advised by letter of the proclamation, in order that he could include the proclamation in an up-date bulletin to Martin's Criminal Code.

I trust the above comment will assist you.

Yours truly,

S. M. Froomkin, Q.C.,
Director, Criminal Law Section.

• 1155

Mr. Massey: Mr. Chairman, the reply indicates that the Department of Justice is well aware of the necessity of informing all persons that a new criminal law has come into force. He states in his letter that four steps were taken to bring this to the attention of everyone in the Northwest Territories who might be affected. I believe it is a satisfactory reply and meets the concerns of the letter.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): The main point being that the public had . . .

Senator Lafond: In this instance no explanation is given as to why there was a delay of seven weeks. It seems to me that possibly we should ask that. For my own information, when was the amendment effective upon the officers up North being notified of it and everyone concerned being notified of it, otherwise than publication or upon publication?

Mr. Eglington: The first, it was effective on March 1, 1977, and there was a press release on February 28 so we are talking just . . . But I think Senator Lafond has touched on a point of sensitivity, which we never seem to resolve, and that is the delays in having proclamations published. This matter was taken up at the Privy Council Office with the principal legal adviser on several occasions, and Committee members may remember the long explanation that was received and the big flow chart of all the steps that had to be gone through. At that time, the delay period was reduced drastically but I must say that it is now getting back to the seven-or eight-week period. Despite the flow chart that was provided, I still had difficulty in understanding why it should take any longer to deal with a proclamation than any other statutory instrument.

Senator Godfrey: But, in fact, there should be more effective ways of making sure that the public got to know about it than what have been . . . They have proclaimed it and then have not done the other thing, you see. I do not think it is a case in which we should pursue the matter further, because they have showed from the practical effect that they did it, in spite of the fact that they obviously slipped up somewhere in the seven weeks.

[Traduction]

Le 25 février 1977, M. Troy et le Commissaire S. M. Hodgson avaient tous deux été informés par télex de l'entrée en vigueur de la proclamation.

De plus, l'éditeur du Martin's Criminal Code, M. Ian Cartwright, a été avisé par lettre de la proclamation, afin qu'il puisse l'inclure dans son bulletin sur les amendements au Martin's Criminal Code.

Espérant que ces renseignements vous seront d'une certaine utilité.

Je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Le directeur de la section de droit criminel,
S. M. Froomkin, C.R.

M. Massey: La réponse indique que le ministère de la Justice est parfaitement conscient de la nécessité d'informer toutes les personnes de toute modification du droit criminel. Ainsi, l'auteur précise, dans sa lettre, les quatre mesures qui ont été prises pour porter ce fait à l'attention des citoyens des Territoires du Nord-Ouest qui pourraient être affectés. Je crois qu'il s'agit d'une réponse satisfaisante.

Le coprésident (M. McCleave): Le point essentiel est que le public soit . . .

Le sénateur Lafond: Mais on ne donne aucune explication pour le retard de sept semaines. Il me semble que nous pourrions demander des précisions là-dessus. Pourriez-vous me dire, pour ma propre information, quand les autorités des Territoires ont été informées de l'amendement, autrement que par la publication?

M. Eglington: L'amendement est entré en vigueur le 1^{er} mars 1977 et il y avait eu un communiqué de presse le 28 février. Cela dit, le sénateur Lafond soulève un problème très délicat, que nous ne parvenons jamais à résoudre de manière satisfaisante, qui est celui des délais de publication des proclamations. Cette question a été portée plusieurs fois à la connaissance du principal conseiller juridique du Conseil privé, et les membres du comité se souviennent peut-être de la longue explication que nous avons reçue, accompagnée d'un grand organigramme précisant toutes les étapes qui devaient être respectées. A cette époque, les retards ont réussi à être réduits de manière considérable mais j'ai l'impression que l'on en revient maintenant fréquemment à la période de sept ou huit semaines. Malgré l'organigramme qui nous avait été fourni, je ne comprends toujours pas pourquoi la procédure est plus longue dans le cas d'une proclamation que dans le cas de tout autre règlement.

Le sénateur Godfrey: Mais nous devrions avoir des moyens plus efficaces de nous assurer que le public est informé, de manière adéquate. Certes, il y a eu proclamation mais, comme vous pouvez le constater, l'autre mesure n'a pas été respectée. Cela dit, je ne crois pas qu'il faille insister là-dessus, puisqu'il est bien clair que des progrès ont été réalisés, même s'il y a eu une erreur quelque part, nous amenant à sept semaines.

[Text]

Senator Lafond: As long as someone learns that; possibly they should tell us why, when they . . .

Senator Godfrey: Yes, they have ignored that, have they not?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): So you still have some ammunition to shoot back.

SI/77-102—Section 482(1) of the Canada Shipping Act Effective Period Order.

SECTION 482(1) OF THE ACT EFFECTIVE PERIOD ORDER

Canada Shipping Act

P.C. 1977-1282

August 23, 1977

1. This Order is only explicable if section 482 of the Shipping Act is set out in full.

482. (1) Notwithstanding anything in this Part, the Minister, on the recommendation of the Chairman of the Board of Steamship Inspection, may relieve any Canadian ship or the owner of any such ship from compliance with any of the provisions of this Part or regulations made thereunder relating to steamship inspection, except provisions relating to radio installations in ships, in any specific case of emergency where the Minister may deem it necessary or advisable in the public interest, to such extent, in such manner and upon such terms as he may consider proper in the circumstances; but the Minister shall not relieve any ship or owner from compliance with any such provision to such extent or in such manner as would permit any ship to proceed to sea or make any voyage or trip in an unseaworthy condition, that is to say, unfit by reason of the defective condition of its hull, equipment or machinery, or by reason of undermanning, overloading or improper loading, to proceed to sea or make any such trip or voyage without serious danger to life.

(2) Subsection (1) has force and effect only during such period or periods as the Governor in Council may determine.

(3) This section does not apply to Safety Convention ships, Load Line Convention ships or ships to which the Load Line Regulations apply.

(4) The Minister shall annually lay before Parliament a special report stating the cases in which he has exercised his power under this section during the preceding year and the grounds upon which he has acted in each case. R.S., c. 29, s. 495; 1968-69, c. 53, s. 22.

It will be seen that the Order is published in the public interest, not being regarded by the Crown as a statutory instrument, since section 482(2) only uses the phrase "... as the Governor in Council may determine" and not, for example, "... as the Governor in Council may by order determine". Not being regarded as a statutory instrument, and hence not as a regulation, this Order would be taken to have come into effect

[Translation]

Le sénateur Lafond: A condition que quelqu'un ait appris sa leçon. Peut-être devrait-il nous dire pourquoi . . .

Le sénateur Godfrey: Parfaitement. Cela n'a pas été fait, n'est-ce pas?

Le coprésident (M. McCleave): Vous n'avez donc pas épuisé tous vos munitions.

Nous en arrivons au TR/77-102, décret concernant la période durant laquelle l'article 482(1) de la loi sera exécutoire.

DÉCRET CONCERNANT LA PÉRIODE DURANT LAQUELLE L'ARTICLE 482(1) DE LA LOI SERA EXÉCUTOIRE

Loi sur la marine marchande du Canada

C.P. 1977-1282

Le 23 août 1977

1. Ce décret ne peut s'expliquer que si l'article 482 de la Loi sur la marine marchande est reproduit en entier.

482. (1) Nonobstant toute disposition de la présente Partie, le Ministre peut, sur la recommandation du président du Bureau d'inspection des navires à vapeur, dispenser un navire canadien ou le propriétaire d'un tel navire de l'observation de l'une quelconque des dispositions de la présente Partie ou de ses règlements d'exécution qui se rapportent à l'inspection des navires à vapeur, exception faite des dispositions visant les installations radio sur les navires, dans tout cas particulier d'urgence où le Ministre peut le juger nécessaire ou opportun pour l'intérêt public; mais le Ministre ne doit pas dispenser un navire ou un propriétaire de l'observation de l'une quelconque de ces dispositions dans une mesure ou d'une manière qui permettrait à un navire de prendre la mer ou d'accomplir un voyage ou un trajet en état d'innavigabilité, c'est-à-dire inapte, en raison de l'état défectueux de sa coque, de son équipement ou de ses machines, ou de l'insuffisance de son équipage, de surchargement ou de vice de chargement, à prendre la mer ou à accomplir un voyage ou un trajet sans mettre gravement en danger la vie humaine.

(2) Le paragraphe (1) n'est exécutoire que durant la ou les périodes que peut déterminer le gouverneur en conseil.

(3) Le présent article ne s'applique pas aux navires ressortissant à la Convention de sécurité, aux navires ressortissant à la Convention sur les lignes de charge, ni aux navires auxquels s'appliquent les règlements sur les lignes de charge.

(4) Chaque année, le Ministre doit présenter au Parlement un rapport spécial exposant les cas où il a exercé, au cours de l'année précédente, le pouvoir que lui confère le présent article et précisant les motifs qui l'ont amené à agir dans chaque cas. S.R., c. 29, art. 495; 1968-69, c. 53, art. 22.

On constatera que ce décret a été publié dans l'intérêt public et que la Couronne ne le considère pas comme un texte réglementaire puisque l'article 482(2) dit seulement: «... que peut déterminer le gouverneur en Conseil...» et non, par exemple: «... que peut déterminer le gouverneur en Conseil par décret...». Par conséquent, ce décret ne peut faire figure ni de texte réglementaire ni de règlement et on devra considé-

[Texte]

on 5th May 1977 and not on 25th May 1977, the date of its registration.

2. It may be thought unfortunate that the Minister's exercises of the relieving power under section 482(1), as also the extent, manner and terms he considers proper, will be evidenced in documents which will not be regarded by the Crown as statutory instruments and may well not be published "in the public interest". However, in this instance section 482(4) is a safeguard, to the existence of which the Committee may consider attention should be drawn.

Mr. Eglington: Mr. Chairman, this is simply a note to add to our catalogue of mysteries related to the definition of statutory instrument. Paragraph 2 refers to subsection 4 of section 482 of the Canada Shipping Act and the Minister has to lay before Parliament a special report stating the cases in which he has exercised his relieving power so that the matter is, at least in theory, drawn to the attention of members of Parliament and to members of the public. I merely suggest in the last item that the existence of this publication safeguard should be brought to the attention of the public, either through our ordinary proceedings—Perhaps it could be noted in the next general report as an example of the types of delegated acts that must be laid before the two Houses. This is one of the few.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): The Canada Shipping Act I gather, in a few weeks' time will be replaced by the Maritime Code.

Mr. Eglington: I think, Mr. Chairman, only part of it. As I understand the Maritime Code, it is going to be enacted in stages and the parts that are now in the process of being enacted will replace only part of the Canada Shipping Act.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Thank you.

The remaining items here shall be listed at this stage of our proceeding, I would read them, but . . . Questions? Deemed considered. Perhaps, at this stage I will indicate for the record that I would ask the honourable members of the Committee to stay behind just for a moment while we deal with the exchange of correspondence between Senator Forsey and Professor Driedger. So there will be no mystery, since we are a very open Committee, the results of our deliberations will be included in next week's report.

• 1200

The meeting is now adjourned.

[Traduction]

rer qu'il est entré en vigueur le 5 mai 1977 plutôt que le 25 mai 1977, date de son enregistrement.

2. On peut trouver regrettable que l'exercice du pouvoir d'exemption accordé au ministre conformément à l'article 482(1), ainsi que la mesure, la manière et les conditions qu'il peut juger appropriés aux circonstances soient énoncées dans des documents que la Couronne ne considère pas comme des textes réglementaires et qui pourraient ne pas être publiés «dans l'intérêt public». Toutefois, dans ce cas, l'article 482 4) sert de mesure de protection et le comité, peut être d'avis qu'il conviendrait d'en signaler l'existence.

M. Eglington: Il s'agit simplement ici d'une note qui s'ajoute à notre catalogue de définitions mystérieuses des règlements. En effet, le paragraphe 2 fait référence à l'alinéa 4 de l'article 482 de la Loi sur la marine marchande du Canada, et le ministre doit déposer devant le Parlement un rapport spécial exposant les cas où il a exercé les pouvoirs qui lui sont conférés par l'article. En théorie, ceci est destiné à informer les députés et le public. A mon avis, l'existence de cette procédure de publication devrait être portée à l'intention du public, soit dans le cadre de nos procédures normales, soit dans le cadre de notre prochain rapport général; dans ce dernier cas, il s'agirait d'un exemple des types de pouvoir de délégation qui doivent faire l'objet de rapports devant les deux Chambres.

Le coprésident (M. McCleave): Si je ne me trompe, la Loi sur la marine marchande du Canada doit être remplacée par un code maritime, dans quelques semaines.

M. Eglington: En partie seulement, monsieur le président. Si j'ai bien compris, le code maritime entrera en vigueur graduellement, et ne remplacera donc que graduellement la Loi sur la marine marchande.

Le coprésident (M. McCleave): Merci.

Nous allons maintenant énumérer les questions pendantes . . . avez-vous des questions? Très bien, nous considérons qu'elles ont été étudiées. Peut-être devrais-je indiquer maintenant, pour le compte rendu, que je vais demander aux honorables membres du Comité de rester un instant dans la salle, pour discuter de l'échange de lettres entre le sénateur Forsey et le professeur Driedger. Ceci ne fera l'objet d'aucun mystère, puisque nous sommes un Comité parfaitement «transparent» et que le résultat de nos délibérations figurera dans le procès-verbal de la semaine prochaine.

La séance est levée.



Canada
Post
Postage paid

Postes
Canada
Port payé

**Third Thirdième
class classe**

**K1A 0S7
HULL**

If undelivered, return COVER ONLY to:

Printing and Publishing,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Cœur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT*
Imprimerie et Édition,
Approvisionnement et Services Canada,
45, boulevard du Sacré-Cœur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

5
SENATE
HOUSE OF COMMONS

Issue No. 2

Thursday, December 1, 1977

Joint Chairmen:

Senator Eugene A. Forsey
Mr. Robert McCleave, M.P.

SÉNAT
CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 2

Le jeudi 1^{er} décembre 1977

Coprésidents:

Sénateur Eugene A. Forsey
M. Robert McCleave, député

*Minutes of Proceedings and Evidence
of the Standing Joint Committee on*

*Procès-verbaux et témoignages
du Comité mixte permanent des*

Regulations and other Statutory Instruments

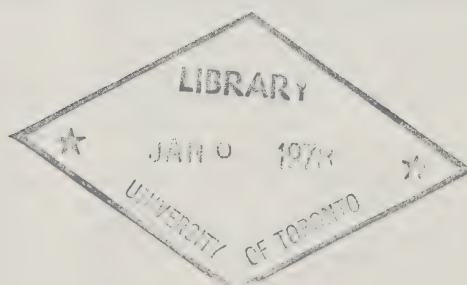
Règlements et autres textes réglementaires

RESPECTING:

Review of Statutory Instruments

CONCERNANT:

Examen des textes réglementaires



Third Session of the
Thirtieth Parliament, 1977

Troisième session de la
trentième législature, 1977

STANDING JOINT COMMITTEE ON
REGULATIONS AND OTHER
STATUTORY INSTRUMENTS

Joint Chairmen:

Senator Eugene A. Forsey
Mr. Robert McCleave, M.P.

Vice-Chairman:

Mr. Kenneth Robinson, M.P.

Representing the Senate:

Senators:

Asselin
Bélisle

Ewasew

Representing the House of Commons:

Messrs.

Allard
Baldwin
Balfour

Béchar
Brewin
Gauthier (*Ottawa-Vanier*)

COMITÉ MIXTE PERMANENT DES
RÈGLEMENTS ET AUTRES TEXTES
RÉGLEMENTAIRES

Coprésidents:

Sénateur Eugene A. Forsey
M. Robert McCleave, député

Vice-président:

M. Kenneth Robinson, député

Représentant le Sénat:

Les sénateurs:

Godfrey
Lafond

Riley—(7)

Représentant la Chambre des communes:

Messieurs

Hnatyshyn
Leblanc (*Laurier*)

MacGuigan
Pinard—(12)

(Quorum 7)

Les cogreffiers du Comité

Jacques Lahaie

Denis Bouffard

Joint Clerks of the Committee

Pursuant to a motion in the Senate on Thursday, November 24, 1977 the name of the Honourable Senator Ewasew was substituted for that of the Honourable Senator McDonald.

Conformément à la motion au Sénat le jeudi 24 novembre 1977, le nom de l'honorable sénateur Ewasew est substitué à celui de l'honorable sénateur McDonald.

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, DECEMBER 1, 1977

(3)

[Text]

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments met at 3:37 o'clock p.m. this day, the Joint Chairmen the Honourable Senator Eugene A. Forsey and Mr. Robert McCleave, presiding.

Members of the Committee present:

Representing the Senate: The Honourable Senators Forsey, Godfrey and Riley.

Representing the House of Commons: Messrs. Balfour and McCleave.

In attendance: Mr. G. C. Eglington, Miss Lise Mayrand and Mr. M. Massey, Counsel to the Committee.

The Committee resumed consideration of its permanent reference section 26, The Statutory Instruments Act, 1970-71-72, c. 38. (*See Minutes of Proceedings, Thursday, November 24, 1977, Issue No. 1.*)

The Committee considered SI/76-170 Plant Quarantine Act Proclaimed in Force December 1/76, SOR/76-211, SOR/76-671, SOR/76-677, Atlantic Fishing Registration and Licensing Regulations, SI/76-75, Exposed and Processed Film and Recorded Video Tape Remission Order, Misrecital of Enabling Power—Effect of (Memorandum), SOR/76-220, Western Grain Stabilization Regulations, SOR/77-6 Domestic First Class Mail Regulations, SOR/77-50, SOR/77-245, Foreign Vessel Fishing Regulations.

On SOR/77-22—Grain Cargo Regulations,

It was agreed,—That Counsel to the Committee correspond further with the Instruments Officer of the Department of Transport with respect to certain comments by the Committee.

The Committee considered SOR/77-255 General Radio Regulations, Part II, amendment, SOR/77-311 Saint John Water Services Tariff, amendment, SOR/77-327 Alberta Fishery Regulations, amendment, SOR/77-378 Schedule I to the Canada Grain Act, SOR/77-436 Manufacturers in Bond Regulations, SOR/77-487 Wheat Inventory Reduction Regulations, revocation, SOR/77-611 Hazardous Products (Hazardous Substances) Regulations, amendment, SOR/76-785 Licensed Pharmacists Regulations, revocation, SOR/77-116 Manitoba Bean Order, SOR/77-138 Canned Tomato Surtax Order, SOR/77-203 Delegation of Powers (VLA) Regulations, amendment, SOR/77-207 P.E.I. Cole Crop Order, revocation, SOR/77-241 Quebec Milk Order, amendment, SOR/77-244 Municipal Improvements Assistance Regulations, revocation, SOR/77-290 Veterans Correspondence Courses Regulations, revocation, SOR/77-291 Veterans' Business and Professional Loans Regulations, revocation, SOR/77-293 Reduction of Training Allowances Because of Earnings, revocation, SOR/77-294 Regulations Governing Transfers in Training, revocation, SOR/77-295, SOR/77-380, SOR/77-

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 1^{er} DÉCEMBRE 1977

(3)

[Traduction]

Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires se réunit aujourd'hui à 15 h 37 sous la présidence de l'honorable sénateur Eugene A. Forsey et M. Robert McCleave (coprésidents).

Membres du Comité présents:

Représentant le Sénat: Les honorables sénateurs Forsey, Godfrey et Riley.

Représentant la Chambre des communes: MM. Balfour et McCleave.

Aussi présents: M. G. C. Eglington, M^{lle} Lise Mayrand et M. M. Massey, conseiller du Comité.

Le Comité poursuit l'étude de son ordre de renvoi permanent, article 26, Loi sur les textes réglementaires, 1970-1971-1972, c. 38 (*Voir procès-verbal du jeudi 24 novembre 1977, Fascicule n° 1*).

Le Comité étudie le TR/76-170, Loi sur la quarantaine des plantes proclamée en vigueur le 1^{er} décembre 1976, les DORS/76-211, DORS/76-671, DORS/76-677, Règlement sur l'immatriculation et les permis pour la pêche dans l'Atlantique, le TR/76-75, Décret de remise sur les films exposés et traités et des bandes magnétoscopiques enregistrées, conséquences d'une erreur commise dans la citation du pouvoir habilitant, le DORS/76-220, Règlement sur la stabilisation des revenus des producteurs de céréales de l'Ouest, le DORS/77-6 Règlement sur les envois postaux intérieurs de première classe, les DORS/77-50, 77-245, Règlement sur les bâtiments de pêche étrangers.

Le DORS/77-22, Règlement sur les cargaisons de grains,

Il est convenu,—Que le conseiller du Comité communique de nouveau avec le préposé aux textes réglementaires du ministère des Transports en ce qui concerne certains commentaires faits par le Comité.

Le Comité étudie le DORS/77-255—Règlement général sur la Radio, Partie II—Modification, le DORS/77-311—Tarif du service d'eau de St-Jean (N.-B.)—Modification, le DORS/77-327—Règlement de pêche de l'Alberta—Modification, le DORS/77-378—Annexe 1 de la Loi sur les grains du Canada, le DORS/77-436—Règlement sur les fabricants entrepositaires, le DORS/77-487—Règlement sur la réduction des stocks de blé—Abrogation, le DORS/77-611—Règlement sur les produits dangereux (substances dangereuses)—Modification, le DORS/76-785—Règlement sur les pharmaciens munis de licence—Abrogation, le DORS/77-116—Décret sur les haricots du Manitoba, le DORS/77-138—Décret de surtaxe sur les tomates en conserve, le DORS/77-203—Règlement sur la délégation des pouvoirs (LTAC)—Modification, le DORS/77-207—Décret sur les curcifères de l'Île-du-Prince-Édouard—Abrogation, le DORS/77-241—Décret relatif au Lait du Québec—Modification, le DORS/77-244—Règlement concernant les améliorations municipales—Abrogation, le DORS/77-290—Règlement sur les cours par correspondance destinés aux anciens combattants—Abrogation, le

473, Natural Gas Prices Regulations, amendments, SI/76-166, SI/77-41, SI/77-90, SI/77-142 Fisheries Prices Support Order, amendments, SI/77-12 Certain Fish Orders Revoked, SI/77-92 Alberta Fish Propagation Order, amendment.

Counsel to the Committee answered questions.

The Joint Chairman authorized that certain correspondence and comments by Counsel to the Committee be printed *in extenso* in the evidence of this day's meeting.

At 4:15 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

DORS/77-291—Règlement concernant les prêts commerciaux et professionnels des anciens combattants—Abrogation, le DORS/77-293—Décret concernant la réduction des allocations de formation en raison de gains—Abrogation, le DORS/77-294—Règlement régissant les transferts de formations professionnelles—Abrogation, les DORS/77-295, DORS/77-380, DORS/77-473—Règlement sur les prix du gaz naturel—Modifications, les TR/76-166, TR/77-41, TR/77-90, TR/77-142—Décret sur le soutien des prix des produits de la Pêche—Modifications, le TR/77-12—Certains décrets sur les poissons abrogés, le TR/92—Ordonnance sur la propagation du poisson en Alberta—Modification.

Le conseiller du Comité répond aux questions.

Le coprésident autorise l'impression *in extenso* dans le procès-verbal de la séance d'aujourd'hui d'une certaine correspondance et des commentaires faits par le conseiller du Comité.

A 16 h 15, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le cogreffier du Comité

Jacques Lahaie

Joint Clerk of the Committee

EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Thursday, December 1, 1977

• 1537

[Texte]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): First, unless he is welcoming himself back, and I doubt that he would allow that to take place, perhaps all of us could welcome him back. Senator Forsey, we are so very, very pleased to see you back where you belong.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Thank you very much. I think if I welcomed myself back it would be what the Prayer Book calls "a work of supererogation".

The Joint Chairman (Mr. McCleave): If somebody will figure that one out we will have a memorandum on that next week. Senator Riley has suggested that something arose in the Committee on Transport, was it, this morning that you should be reporting on, sir. Would you like to do that?

The Joint Chairman (Senator Forsey): There is a clause in the Air Canada bill which apparently escaped the notice of the members of the House of Commons, which authorizes the Corporation, with the approval of the Governor in Council—I have forgotten the exact wording of the clause—to engage in operations beyond those set forth in the act. It is as wide open as anything can be. There is no kind of restriction whatsoever in the clause. We had a considerable amount of discussion of it this morning, various suggestions as to modifications of one kind or another. I suddenly had one of my very few bright ideas and suggested that one thing we might do was to insert an amendment that such orders of the Governor in Council should not take effect, except after an affirmative resolution in both Houses. No amendment has been proposed as yet. Now, Senator Riley was there, and he is a lawyer, and he can correct me if I have stated the thing in too broad and impressionistic terms, but I think that was about the substance of it.

Senator Riley: That was it. I thought it was an effective compromise proposal over the other two suggestions that were made.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Are they going to put us in the position of having to examine a wide variety of documents, springing out of these rather large powers that Air Canada will receive?

Senator Riley: No, I think they would be more or less isolated. There would not be many of them.

• 1540

The Joint Chairman (Senator Forsey): The Air Canada people insist that this is merely to provide for marginal cases. Something turns up in the future utterly unexpected and instead of having to come back to Parliament for an amendment to the Act, they have this; and they can say: "Oh, yes. We can provide for postage stamps", or whatever it may be that they have not thought of. They use the word "marginal" over and over again, but as I said, it seems to me that this particular clause "opens the gates as wide as the sky and lets

TÉMOIGNAGES

*(Enregistrement électronique)*Le jeudi 1^{er} décembre 1977*[Traduction]*

Le coprésident (M. McCleave): Premièrement, à moins qu'il veuille lui-même se souhaiter la bienvenue, ce dont je doute fort, je propose que nous le fassions tous ensemble. Sénateur Forsey, nous sommes très heureux de vous revoir parmi nous.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je vous remercie beaucoup. Si je me souhaitais la bienvenue moi-même, je serais coupable de ce que le livre des prières publiques qualifie de superfétation.

Le coprésident (M. McCleave): Si quelqu'un réussit à comprendre cela, nous pourrions faire circuler une note de service à ce sujet la semaine prochaine. Le sénateur Riley a indiqué qu'on a discuté au Comité des transports, ce matin, d'un point qui mérite d'être rapporté. Voulez-vous en charger?

Le coprésident (sénateur Forsey): Un des articles du bill sur Air Canada, que les membres de la Chambre des communes ne semblent pas avoir remarqué, autorise la société, avec l'approbation du gouverneur en conseil—et je ne me souviens pas du libellé exact de l'article—à prendre part à des opérations au-delà de celles prévues par la loi. Le libellé de l'article ne pourrait être plus vague. Il ne comporte aucune restriction. Nous en avons beaucoup discuté ce matin et l'on a fait plusieurs suggestions quant aux modifications à apporter. Tout à coup, j'ai eu l'un de mes rares éclairs de génie et j'ai indiqué que nous pourrions insérer un amendement suivant lequel de tels décrets du gouverneur en conseil ne pourront s'appliquer sauf après l'adoption d'une résolution affirmative des deux Chambres. Aucun amendement n'a encore été proposé. Toutefois, le sénateur Riley était là, et, comme il est avocat, il pourra peut-être me corriger si j'ai exposé la question en termes trop généraux et trop impressionnistes, mais je pense que c'est à peu près cela.

Le sénateur Riley: C'est exact. Cette proposition m'a semblé être un compromis efficace entre les deux autres suggestions qui ont été faites.

Le coprésident (M. McCleave): Allons-nous être tenus d'examiner toute une gamme de documents émanant des vastes pouvoirs dont la société Air Canada sera investie?

Le sénateur Riley: Non, je ne crois pas qu'il y en aura beaucoup. Il s'agirait plutôt de cas isolés.

Le coprésident (sénateur Forsey): Les responsables d'Air Canada insistent sur le fait que cet article portera uniquement sur les cas limites. Si une situation imprévue survient, au lieu de revenir devant le Parlement pour obtenir un amendement à la loi, la société pourra avoir recours à cet article; ainsi, sans difficulté aucune, elle pourra prévoir l'achat de timbres-poste ou de quoi que ce soit qui n'avait pas été prévu. Le mot «limite» revient à plusieurs reprises, mais comme je l'ai déjà dit, il semble que cet article ouvre «les portes à la mesure du ciel

[Text]

the king come riding by". It covers much more than simply marginal things.

Senator Langlois had proposed that the clause should be amended to read negatively: that the corporation should not do this unless authorized by the Governor in Council. At present it says the Governor in Council "may authorize", and then the corporation can go ahead; but he suggested that a negative way of putting it would be preferable, but that is still under consideration by the Air Canada officials. I do not know, but in my judgment, it would not meet the situation satisfactorily at all.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): In any event, then, I take it that if they get outside the strict business of running an airline, this Committee might find some rather interesting things on its hands.

Senator Riley: They have powers in the present Act to go beyond the operation of an airline under that section I was questioning them on this morning.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Yes. There is a subclause 6(1) which, it appeared after Senator Riley's questions on the subject, would cover pretty nearly everything that you could think of. In fact, I said, "Well, by the time Senator Riley finishes with his questions on this, there will not be anything left for 6(2)."

Senator Riley: Even to the extent, as they admitted, of operating Skyshops and all those duty-free shops at airports, and this sort of thing.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Yes, Senator Riley really pushed them to the wall. He said, "Could you do such and such?" and after hawing a bit: well, yes, they supposed they could do that. "Well, could you do such and such else?" Well, yes, he thought they could do that; and so it went on. And by the time Senator Riley had finished with his cross-examination there was not really very much left to be covered by 6(2).

But still, some of us do not like the look of 6(2) at all. Senator Flynn in the Senate said that we had better find out whether we are chartering an airline or chartering something that will go into the manufacturing of potato chips. So we may hear about it.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): We will live in anticipation and dread at this level, Senator.

We open our meeting with: SI/76-170—Plant Quarantine Act, proclaimed in force December 1, 1976.

This matter was before us originally on March 31 of this year, and subsequent to that, on April 27, Mr. Eglington wrote to Mr. Ross of the Privy Council Office and received a reply on June 30. These documents are herewith printed.

[Translation]

pour le roi et son destrier». Selon moi, il ne s'appliquera pas seulement à des cas limites.

Le sénateur Langlois a proposé que l'article soit modifié afin que le libellé soit plutôt négatif, à savoir que la société ne devra pas avoir recours à cet article à moins d'en avoir reçu l'autorisation du gouverneur en conseil. A l'heure actuelle, il stipule que le gouverneur en conseil «peut autoriser», ce qui permet à la société d'agir sans réserve. Selon lui, un libellé négatif serait préférable, mais les responsables d'Air Canada n'ont pas terminé d'examiner cette proposition. Je ne sais pas, mais selon moi, cette proposition ne semble pas satisfaisante du tout.

Le coprésident (M. McCleave): Quoi qu'il en soit, si la société se mêle d'autre chose que l'exploitation d'une société aérienne, ce Comité risque d'avoir des situations plutôt intéressantes sur les bras.

Le sénateur Riley: En vertu de la loi actuelle, la société jouit de pouvoirs lui permettant d'aller au-delà de l'exploitation du transport aérien aux termes de l'article au sujet duquel j'interrogeais les témoins ce matin.

Le coprésident (sénateur Forsey): En effet. D'après les questions qu'a posées le sénateur Riley ce matin, il semble que le sous-alinéa 6(1) englobe à peu près tout ce qui est imaginable. En fait, j'ai même dit: «Lorsque le sénateur Riley en aura terminé avec ses questions à ce sujet, il ne restera plus rien pour le sous-alinéa 6(2).»

Le sénateur Riley: Comme ils l'ont admis ce matin, cela va même jusqu'à leur permettre d'exploiter les boutiques franc de port dans les aéroports, et ce genre de choses.

Le coprésident (sénateur Forsey): En effet, le sénateur Riley les a réellement acculés au pied du mur. Il leur a demandé si cet article leur permettrait de faire telle et telle chose et, après un peu d'hésitation, ils ont répondu que c'était vraisemblable. Il leur a ensuite demandé s'ils pourraient faire telle ou telle autre chose, et toujours la réponse était affirmative. Lorsque le sénateur Riley a eu terminé son contre-interrogatoire, effectivement il ne restait plus grand-chose pour le paragraphe 6(2).

Et cependant, certains d'entre nous ne sont pas du tout satisfaits du paragraphe 6(2). Le sénateur Flynn a indiqué au Sénat que nous avons intérêt à voir si c'est bel et bien une société de transport aérien que nous réorganisons ou si ce n'est pas plutôt une société qui se lancera un jour dans la fabrication des pommes de terre frites. Quoi qu'il en soit, on en entendra sûrement parler.

Le coprésident (M. McCleave): En attendant, nous vivrons dans l'attente et la crainte, sénateur.

Nous commençons notre réunion de ce matin par: TR/76-170—Loi sur la quarantaine des plantes proclamée en vigueur le 1^{er} décembre 1976.

Nous avons étudié cette question pour la première fois le 31 mars de cette année, puis le 27 avril M. Eglington a écrit à M. Ross, du Conseil privé, qui lui a répondu le 30 juin. Ces documents sont imprimés ci-après.

[Texte]

April 27, 1977

A. S. Ross, Esq.,
Legal Adviser,
Privy Council Office,
130 Albert Street,
OTTAWA, Ontario.

Re: SI/76-170, Plant Quarantine Act Proclaimed in
Force December 1, 1976

Dear Mr. Ross:

The above Proclamation was before the Committee on 31st March 1977 and we have since discussed it at some length telephonically.

The Committee noted that while the Plant Quarantine Act, assented to 8th May 1969, was proclaimed pursuant to section 15 thereof, to come into force on December 1, 1976, the Proclamation was issued on 6th December 1976. In addition, regulations under the Act, not yet considered by the Committee, were made on 18th November 1976 effective 1st December 1976, in accordance with section 7 of the Interpretation Act.

From our conversation it would appear that the Order in Council which lies behind the Proclamation was, in fact, made on 18th November 1976 and that the usual practice of giving the Proclamation the same date as that of the Order in Council, pursuant to section 17(3) of the Interpretation Act, was not in this instance followed.

The Committee was struck by what appears to be the retroactive effect of the Proclamation. Several issues arise which we have touched on in our several conversations:-

1. The validity of the Proclamation should there be any rule against retroactively bringing an Act into force at Common Law or implicit in section 17 of the Interpretation Act, it being noted that section 15 of the Plant Quarantine Act itself contains neither a prohibition against bringing the Act into operation retroactively nor any authorization for such a course of action.
2. The validity of the Regulations, should the Act not have been lawfully brought into force on 1st December 1976.
3. Whether there is any question of retroactivity when the Order in Council authorizing the Proclamation was, in fact, made on 18th November. Implicit in this is the question of what actually brings the Act into operation, the Order or the Proclamation.
4. The propriety of issuing a Proclamation to bring into force an Act as at a date already passed.

I shall be glad if you will give this matter your usual careful consideration and let me have a reply I can put before the Committee.

Yours sincerely,

G. C. Eglington.

[Traduction]

27 avril 1977

Monsieur A. S. Ross
Conseiller juridique
Bureau du Conseil privé
130, rue Albert
OTTAWA (Ontario)

Objet: TR/76-170, Loi sur la quarantaine des plantes,
proclamée en vigueur le 1^{er} décembre 1975

Monsieur,

La proclamation susmentionnée a été déposée au Comité le 31 mars 1977 et fait, depuis ce temps, l'objet de discussions téléphoniques nombreuses.

Le Comité a constaté qu'alors que la Loi sur la quarantaine des plantes, approuvée le 8 mai 1969, a été proclamée conformément à l'article 5 de cette loi prévoyant son entrée en vigueur le 1^{er} décembre 1976, cette proclamation a été lancée le 6 décembre 1976. De plus, les règlements de cette loi, que le Comité n'a pas encore étudiés, ont été établis le 18 novembre 1976, et sont entrés en vigueur le 1^{er} décembre 1976, conformément à l'article 7 de la Loi d'interprétation.

D'après notre conversation, il semblerait que le décret en conseil qui correspond à la proclamation a été, en fait, adopté le 18 novembre 1976 et l'usage habituel de donner à la proclamation la même date que celle du décret en conseil, conformément au paragraphe 17(3) de la Loi d'interprétation, n'a pas, dans ce cas, été respecté.

Le Comité est surpris de ce qui semble constituer un effet rétroactif de la proclamation. Il surgit plusieurs questions que nous avons abordées dans nos différentes conversations: . . .

1. La validité de la proclamation. Ne devrait-il pas y avoir de règle interdisant l'entrée en vigueur rétroactive d'une loi en common law ou implicite dans l'article 17 de la Loi d'interprétation puisque on constate que l'article 15 de la Loi sur la quarantaine des plantes ne renferme ni l'interdiction de l'entrée en vigueur rétroactive de la Loi ni l'autorisation d'une telle mesure.
2. La validité des règlements, si la loi n'est pas entrée en vigueur légalement le 1^{er} décembre 1976.
3. S'il peut être question de rétroactivité lorsque le décret en conseil autorisant la proclamation a, en fait, été établie le 18 novembre. S'ajoute à cela, la question de savoir ce qui fait entrer la loi en vigueur, le décret ou la proclamation.
4. Le droit de proclamer l'entrée en vigueur d'une loi, à une date déjà passée.

Je serais heureux que vous apportiez toute l'attention habituelle à ces questions et me fassiez parvenir une réponse que je présenterai au Comité.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes salutations distinguées.

G. C. Eglington.

[Text]

Ottawa, Ontario K1A 0H8

June 30, 1977

Mr. G. C. Eglington,
Counsel,
Standing Joint Committee on
Regulations and Other Statutory
Instruments,
Room 312,
Victoria Building,
140 Wellington Street,
Ottawa, Ontario.

Dear Mr. Eglington:

Re: SI/76-170—Plant Quarantine Act Proclaimed in
Force December 1, 1976

I refer to your letter of April 27, 1977 in which you ask for my views on the validity of the Proclamation of and the Regulations under the Plant Quarantine Act.

In my view, it is very unlikely that a Court would express any doubt as to the validity of the Act or Regulations with effect from December 6, 1976. I have ascertained from the Department of Agriculture that no charges were laid under the Act or Regulations in respect of the period December 1-7, 1976. In the circumstances, it appears that any outstanding question regarding the validity of the Act and Regulations would be purely academic.

Yours truly,

A. S. Ross
Legal Adviser

Mr. Eglington: Mr. Chairman, Mr. Ross has assured us that no charges were laid under the Act or the regulations in the period of days in question, December 1-7 of last year, and I think I would therefore agree with him that in the circumstances, it appears that any outstanding question regarding the validity of the Act and the regulations would be truly academic. The matter did raise some rather nice points that someone may like to explore at some point.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I think the points that you raised in your letter were magnificent ones but obviously they did become very theoretical; but you can still lie in wait and the enemy will come down the path again, and the next time you will be able to attack them on something that is a tactical question.

The Joint Chairman (Senator Forsey): There is a certain flavour about it of "not guilty but don't do it again".

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Right. Well, they have been warned.

Next: SOR/76-211,—Atlantic Fishing SOR/76-671, Registration and SOR/76-677 *Licensing Regulations*

[Translation]

Ottawa, Ontario K1A 0H8

Le 30 juin 1977

M. G. C. Eglington,

Comité mixte permanent des règlements
et autres textes réglementaires,

Pièce 312,
Édifice Victoria,
140, rue Wellington,
Ottawa (Ontario).

Monsieur,

Objet: TR/76-170—Loi sur la quarantaine des plantes
proclamée en vigueur le 1^{er} décembre 1976

Je me reporte à votre lettre du 27 avril 1977 dans laquelle vous me demandez mon opinion sur la validité de la proclamation de la Loi sur la quarantaine des plantes et les règlements en découlant.

A mon avis, il semblerait peu probable qu'un tribunal mette en cause la validité de la loi ou des règlements d'application entrés en vigueur le 6 décembre 1976. Je me suis assuré auprès du ministère de l'Agriculture qu'aucune accusation n'avait été portée en vertu de la Loi et des règlements d'application pour ce qui est de la période allant du 1^{er} au 7 décembre 1976. Dans les circonstances, il me semblerait que tout différend relatif à la validité de la loi et des règlements d'application ne saurait être qu'académique.

Je vous prie de recevoir, Monsieur, l'assurance de ma parfaite considération.

Conseiller juridique,
A. S. Ross.

M. Eglington: Monsieur le président, M. Ross nous a assuré qu'aucune accusation n'avait été portée en vertu de la loi ou des règlements pendant la période en question, c'est-à-dire du 1^{er} au 7 décembre de l'an dernier, et je suis donc d'accord avec lui pour dire que vu les circonstances, tout différend relatif à la validité de la loi et des règlements d'application ne saurait être qu'académique. Cette question a cependant fait ressortir des points fort intéressants que quelqu'un voudra peut-être examiner à un moment donné.

Le coprésident (M. McCleave): Les points que vous avez soulignés dans votre lettre étaient magnifiques, mais ils sont en effet devenus très théoriques. Néanmoins, soyez patient, l'ennemi reviendra sûrement à la charge, et la prochaine fois vous pourrez l'attaquer sur un point tactique.

Le coprésident (sénateur Forsey): Un verdict assez intéressant en ressort: «non coupable, mais ne recommencez pas».

Le coprésident (M. McCleave): En effet. Eh bien, ils sont avertis.

Nous passons ensuite aux DORS/76-211—Règlement sur l'immatriculation; DORS/76-671 et les permis pour la pêche; DORS/76-677 dans l'Atlantique

[Texte]

These were before us originally on May 12 of this year; Mr. Eglington wrote to Mr. Levelton on May 25; Mr. Levelton replied on June 2; and Mr. Eglington riposted on September 12. In these three documents before us, there are questions outstanding as a result of this exchange of correspondence which is herewith printed.

• 1545

May 25, 1977

C. R. Levelton, Esq.,
Director-General,
Fishing Services Directorate,
Fisheries and Marine Service,
Department of Fisheries and
The Environment,
Ottawa, Ontario.

Dear Mr. Levelton:

Re: SOR/76-211 as amended, Atlantic Fishing Registration and Licensing Regulations

The above Regulations were before the Committee on 12th instant when the various matters we had already discussed were considered. The Committee agreed that a registration certificate is a licence within the meaning of that word in the Fisheries Act; noted the Departmental policy to licence fishermen rather than vessels; and took cognizance of Section 9 and paragraphs (f) and (g) of Section 34 of the Act.

The Committee was of the view that Section 12 of the Regulations should be redrawn so as to make clear that a conviction for breach of the Regulations would not preclude a person receiving a licence or certificate for the first time. The Committee understands that your Department did not intend Section 12 to have such an effect.

Yours sincerely,

G. C. Eglington

June 2, 1977

Mr. G. C. Eglington,
Counsel,
Standing Joint Committee on Regulations And Other Statutory Instruments,
Victoria Building,
140 Wellington Street,
Ottawa, Ontario.
K1A 0A4

[Traduction]

Nous avons examiné ces documents le 12 mai de cette année; M. Eglington a écrit le 25 mai à M. Levelton et ce dernier lui a répondu le 2 juin. M. Eglington a riposté le 12 septembre. Suite à cette correspondance, imprimée ci-jointe, vous remarquerez que certaines questions n'ont pas encore obtenu de réponse.

Le 25 mai 1977

M. C. R. Levelton,
Directeur général
Direction générale des services des pêches
Service des pêches et de la mer
Ministère des Pêches et de
l'Environnement
Ottawa (Ontario)

Monsieur,

Objet: DORS/76-211 tel que modifié, Règlement sur l'immatriculation et les permis pour la pêche dans l'Atlantique

Les règlements mentionnés ci-dessus ont été étudiés en comité le 12 de ce mois alors que nous avons revu les questions dont nous avons déjà discutées. Le Comité a reconnu qu'un certificat d'immatriculation est un permis au sens donné à ce mot dans la Loi sur les pêcheries; il a noté la politique du ministère qui consiste à délivrer un permis aux pêcheurs plutôt qu'aux bateaux; et a pris connaissance de l'article 9 et des alinéas f) et g) de l'article 34 de la Loi.

Le Comité est d'avis que le libellé de l'article 12 du Règlement doit être modifié afin de préciser qu'une condamnation pour infraction aux Règlements n'empêche pas une personne de recevoir un permis ou un certificat pour la première fois. Le Comité sait fort bien que votre ministère n'a pas voulu que l'article 12 ait de telles répercussions.

Je vous prie d'agréer, monsieur, l'expression de mes meilleurs sentiments.

G. C. Eglington

Le 2 juin 1977

Monsieur G. C. Eglington
Conseiller
Comité mixte permanent des règlements
et autres textes réglementaires
Immeuble Victoria
140, rue Wellington
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

[Text]

Dear Mr. Eglington:

1. SOR/73-510 International Fishing Vessel Inspection Regulations.
2. SOR/76-211 As amended, Atlantic Fishing Registration and Licensing Regulations.

This will acknowledge your letter of May 25, 1977, under subject headings.

1. The Committee's views are noted for action by this Department at the appropriate time.
2. Apparently our explanation of the intent of Section 12 was not too clear. The criteria for suspension, cancellation or refusal of a licence or certificate of registration, is predicated upon the fact that the person must have been convicted of an offence under these Regulations. Conceivably, a person could be convicted of violating Sections 3, 4, 8(2), 9 or 10, by fishing without having, or ever having had, the requisite licence or certificate.

He would, therefore, have no licence or certificate to suspend or cancel. The only recourse to punitive action in this instance, would be the refusal to issue a licence for a stated period of time. Certainly there is no intention of refusing a licence to a person who has not been *convicted* of a violation of these Regulations, and I do not believe that Section 12 can be construed as conveying that intent. While this appears to be within the authority of Section 9 of the Act and the authority of the Governor in Council to make regulations pursuant to paragraph 34(f) of the Act, we would appreciate your comments on this point.

Yours sincerely,

C. R. Levelton,
Director-General,
Fishing Services Directorate.

September 12, 1977

C. R. Levelton, Esq.,
Director-General,
Fishing Services Directorate,
Fisheries and Marine Service,
Department of the Environment,
OTTAWA, Ontario

Dear Mr. Levelton:

Re: SOR/76-211, as amended, Atlantic Fishing Registration and Licensing Regulations

Thank you for your letter of 2nd June last. I apologize if my misunderstanding of the explanation for section 12 of the Regulations has caused you any embarrassment.

I take it now that section 12 covers three distinct situations, namely;

[Translation]

Monsieur,

1. DORS/73-510 Règlement d'inspection internationale des bâtiments de pêche.
2. DORS/76-211 Tel que modifié, Règlement sur l'immatriculation et les permis pour la pêche dans l'Atlantique.

La présente fait suite à votre lettre du 25 mai 1977 et vous fait part des remarques suivantes:

1. Le ministère a noté les opinions du Comité et en tiendra compte en temps et lieu.
2. Il semblerait que notre explication de l'intention de l'article 12 n'ait pas été assez claire. Les critères de suspension, d'annulation ou de refus pour délivrer un permis ou un certificat d'immatriculation, découlent du fait que la personne doit avoir été déclarée coupable d'une infraction au règlement. Il est possible qu'une personne soit déclarée coupable d'avoir enfreint les articles 3, 4, 8(2) et 9 ou 10 en pêchant sans avoir, ou sans avoir eu, le permis ou le certificat requis.

Il n'y aurait donc pas de permis ou de certificat à suspendre ou à annuler. Au lieu d'imposer une peine, notre seul recours serait de refuser de délivrer à cette personne un permis pour une période donnée. Nous n'avons sûrement pas l'intention de lui refuser un permis si elle n'a pas été *déclarée coupable* d'une infraction au règlement, et je ne crois pas que l'article 12 puisse être interprété ainsi. Bien que ces mesures semblent être conformes à l'article 9 de la Loi et relever de la compétence du gouverneur en conseil de faire des règlements en application de l'alinéa 34f) de la Loi, nous aimerions connaître votre opinion à cet égard.

Je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de mes meilleurs sentiments.

Directeur général
Direction générale des services des pêches
C. R. Levelton

Le 12 septembre 1977

Monsieur C. R. Levelton
Directeur général
Direction générale des services
des pêches
Services des pêches et de la mer
Ministère des Pêches et de l'Environnement
OTTAWA (Ontario)

Monsieur,

Objet: DORS/76-211, Règlement sur l'immatriculation et les permis pour la pêche dans l'Atlantique, dans sa forme modifiée

J'ai bien reçu votre lettre du 2 juin dernier. Si le fait que j'aie mal compris l'explication de l'article 12 du règlement vous a causé des ennuis, je m'en excuse.

Je crois maintenant comprendre que l'article 12 couvre trois situations distinctes, soit:

[Texte]

(i) the suspension or cancellation of a licence that is current, in consequence of a conviction for breach of the Regulations;

(ii) the refusal to issue a new licence after an existing licence has expired, again in consequence of a conviction for breach of the Regulations;

(iii) the refusal to issue a licence to someone who, not having or not having had a licence, is convicted of a breach of the Regulations at a time prior to the decision not to issue being taken.

It was situation (iii) about which the Committee was concerned, and not any suggestion that there could be sanction without a conviction first having been entered.

In your letter of 2nd June you state that in respect of situation (iii) the only recourse to punitive action (apart from the penalty flowing from conviction) would be the refusal to issue a licence for a stated period of time. I note in passing that there is no indication of how long that period of time may be. It could, under section 12 as now drawn, extend 'til the sands of the desert run cold, to use the words of a popular song of another era. That in itself is worrying.

Section 9 of the Fisheries Act is by its terms limited to the cancellation of a licence that has been issued and can not be authority for either situation (ii) or (iii) above.

The power given by section 12 of the Regulations to suspend or cancel a licence upon conviction (situation (i) above) is, however, a power independent of that contained in section 9 of the Act. To begin with, it permits of suspension which is not mentioned in section 9. Then it provides a different criterion for ministerial action. Its validity, therefore, must flow from section 34(f) of the Act: "respecting the issue, suspension and cancellation of licences and leases". I shall assume that although the suspension (as distinct from cancellation of licences) is nowhere else mentioned in the Act, a power to suspend can be implied from Parliament's enactment of section 34(f). The grounds upon which a licence may be suspended or cancelled can be said to fall within the import of the words "respecting the suspension and cancellation of licences" only if section 34(f) is seen to extend beyond *the establishment of procedures* for cancellation, issue or suspension. That such might seem not to be the case here can be divined from the fact that section 9 is already in the Act. It could be argued, perhaps, that section 34(f) of the Act could only extend to saying *how* the Minister is to ascertain that operations under a licence were not conducted in conformity with its provisions. As against that, cancellation is mentioned along with suspension (and issue) in section 34(f) and section 34(f) must grant the same extent of rule-making authority in respect of each of the three mentioned activities. Since there is no equivalent to section 9 of the Act for suspension, the mention of suspension in section 34(f) would be pointless unless the grounds for suspension could be set in the Regulations. If they can be set for suspension, they must also be able to be set for cancellation. (So far as issue is concerned, however, section 7 of the Act must be considered.)

[Traduction]

(i) la suspension ou l'annulation d'un permis en cours de validité, à la suite d'une condamnation pour violation du Règlement;

(ii) le refus de délivrer un nouveau permis après l'expiration d'un permis en cours de validité, encore une fois à la suite d'une condamnation pour violation du Règlement;

(iii) le refus de délivrer un permis à quelqu'un qui, sans avoir ou avoir eu de permis, est condamné pour violation du Règlement à une époque antérieure à la décision de ne pas délivrer de permis.

C'est la situation décrite en (iii) qui préoccupait le Comité, et non pas qu'il puisse y avoir sanction sans condamnation préalable.

Dans votre lettre du 2 juin, vous dites que pour la situation décrite en (iii), le seul recours à une action punitive (outre la pénalité découlant d'une condamnation) serait le refus de délivrer un permis pendant une période déterminée. Je note en passant qu'on n'indique nullement la durée possible de cette période. Aux termes de l'article 12, dans sa forme actuelle, ce pourrait être jusqu'à ce que les poules aient des dents, pour employer une expression populaire. En soi, c'est inquiétant.

L'article 9 de la Loi sur les pêcheries se limite, par sa formulation, à l'annulation d'un permis qui a été délivré; il ne peut être invoqué pour les situations décrites en (ii) ou (iii) ci-dessus.

Accordé par l'article 12 du règlement, le pouvoir de suspendre ou d'annuler un permis à la suite d'une condamnation, (situation décrite en (i) ci-dessus) est toutefois indépendant de celui visé à l'article 9 de la loi. Pour commencer, il permet une suspension qui n'est pas mentionnée à l'article 9. Il prévoit en outre un critère différent pour une action du ministre. Sa validité doit donc découler de l'alinéa 34f) de la loi, qui dit ceci: «concernant la délivrance, la suspension et l'annulation de permis et baux». Je présume que même si la suspension (distincte de l'annulation) n'est pas mentionnée ailleurs dans la loi, l'adoption par le Parlement de l'alinéa 34f) peut sous-entendre un pouvoir de suspension. On peut dire que les raisons pouvant justifier la suspension ou l'annulation d'un permis ne sont comprises dans les termes «concernant la suspension et l'annulation de permis» que si l'alinéa 34f) est considéré comme débordant le cadre de *l'établissement de procédures* d'annulation, de délivrance ou de suspension. Que cela puisse sembler ne pas être le cas ici peut être déduit du fait que l'article 9 figure déjà dans la loi. On pourrait peut-être alléguer que l'alinéa 34f) de la loi pourrait s'étendre seulement à la façon dont le ministre doit établir que les activités menées en vertu d'un permis ne l'ont pas été conformément aux dispositions dudit permis. Par contraste, l'annulation est mentionnée à l'alinéa 34f) tout comme la suspension (et la délivrance); et l'alinéa 34f) doit accorder la même autorité réglementaire à l'égard de chacune des trois activités mentionnées. Comme il n'y a pas d'équivalent à l'article 9 de la loi pour les cas de suspension, la mention de la suspension à l'alinéa 34f) serait inutile, à moins que les raisons d'une suspension ne soient incluses dans le règlement. Si on peut y inclure les raisons d'une suspension, on doit également pouvoir le faire

[Text]

Consequently, it is proper to set in section 12 of the Regulations, as a ground for suspension or cancellation, conviction for a breach of the Regulations (situation (i) above).

Subject to the nine year limitation the Minister has, by force of section 7 of the Act, an absolute discretion to issue a licence. Consequently he could refuse for any reason, or for any length of time, subject only to such limitation as is placed on the discretion, which must be exercised for the purposes of the Act, by the collateral purposes doctrine. Regulations made under section 34 of the Act can not cut down, or abridge that discretion, though they might regulate procedurally the way in which the Minister goes about exercising his discretion. To the extent, therefore, that section 12 of the Regulations, in addressing itself to situations (ii) and (iii) above, merely states that the Minister may refuse to issue a licence because of a prior conviction for breach of the Regulations (certainly not a matter collateral to the purposes of the Act) it is redundant. To the extent that it might imply that the only factor which will induce the Minister to refuse to issue a licence is a prior conviction, it would, of course, be inconsistent with section 7 of the Act. To the extent that it might imply that a licence can not be issued because of a prior conviction, it is *ultra vires* as cutting down the discretion that has been granted in section 7. However, neither of the last two implications would seem to flow from the wording of section 12 as it now stands.

You will see that I have reached the point where both sections 9 and 34(f) are irrelevant to situation (iii), queried by the Committee, and to situation (ii); and the conclusion that section 12 of the Regulations is redundant insofar as it expresses itself to anything other than suspension or cancellation. Consequently, I must advise the Committee that the grounds for its original query are baseless except that section 12 does state by inclusion a principle—namely that a licence may never be issued to a first-time applicant, or re-issued—which may at some time be inconsistent with the collateral purposes doctrine. That is to say, at some remove of time even a prior conviction may no longer be relevant to the purposes of the Fisheries Act.

In case I have misunderstood the point on which you sought my comments, I must add that I do not consider that either section 9 or section 34(f) of the Act, or both of them, would be authority for a Regulation which *forbade* the *issue* of a licence to a person who either has or has not been convicted of a violation of the Regulations under reference. The reason is, of course, that a regulation can not fetter the Minister's statutory discretion. It would, I imagine, be lawful to make a regulation requiring the Minister to take into his consideration the fact of a prior conviction. Indeed, under section 7 it would seem on the authorities lawful for the Minister to have a general policy

[Translation]

pour une annulation. (Cependant, pour ce qui est de la délivrance, on doit considérer l'article 9 de la loi.)

Par conséquent, il y a lieu d'inclure à l'article 12 du règlement, en tant que raison de suspension ou d'annulation, la condamnation pour violation du règlement (situation décrite en (i) ci-dessus).

Sous réserve de la limite de neuf ans, le ministre a, aux termes de l'article 7 de la loi, le pouvoir discrétionnaire absolu de délivrer un permis. Par conséquent, il pourrait refuser de le faire pour une raison ou une durée quelconque, simplement sous réserve de la limite de son pouvoir discrétionnaire, qui doit s'exercer aux fins de la loi, compte tenu de la doctrine des objectifs connexes. Le règlement établi aux termes de l'article 34 de la loi ne peut supprimer ou diminuer ce pouvoir discrétionnaire, bien qu'il puisse régir la façon dont le ministre l'exerce. Par conséquent, l'article 12 du règlement, qui vise les situations décrites en (ii) et (iii) ci-dessus, est redondant dans la mesure où il stipule simplement que le ministre peut refuser de délivrer un permis en raison d'une condamnation antérieure pour violation du règlement (ce qui n'est certainement pas connexe aux objectifs de la loi). Dans la mesure où cela pourrait sous-entendre que le seul facteur qui incitera le ministre à refuser de délivrer un permis est une condamnation antérieure, ce ne serait évidemment pas conforme à l'article 7 de la Loi. Dans la mesure où cela pourrait sous-entendre qu'un permis ne peut être délivré en raison d'une condamnation antérieure, ce serait *ultra vires* puisque cela supprime le pouvoir discrétionnaire accordé par l'article 7. Ni l'un ni l'autre de ces sous-entendus ne semblerait cependant découler de la formulation de l'article 12, dans sa forme actuelle.

Vous constaterez que j'en suis arrivé au point où l'article 9 et l'alinéa 34f) ne s'appliquent ni à la situation décrite en (iii) qui a fait l'objet de questions du Comité—ni à la situation décrite en (ii), et à la conclusion que l'article 12 du Règlement est redondant dans la mesure où il s'adresse à toute autre chose que la suspension ou l'annulation d'un permis. Par conséquent, je dois aviser le Comité que les raisons de ses questions initiales sont sans fondement, sauf que l'article 12 stipule par inclusion un principe—soit qu'un permis peut très bien ne jamais être délivré à une personne qui en fait la demande pour la première fois, ou lui être délivré de nouveau—lequel principe peut en certains cas ne pas être conforme à la doctrine des objectifs connexes. Autrement dit, même une condamnation antérieure peut très bien, après un certain laps de temps, ne pas s'appliquer aux objectifs de la Loi sur les pêcheries.

Au cas où j'aurais mal compris le point sur lequel vous m'avez demandé des observations, je dois ajouter qu'à mon sens ni l'article 9 ni l'alinéa 34f) de la Loi ne seraient des textes habilitants pour un Règlement interdisant la *délivrance* d'un permis à quelqu'un qui a ou non été condamné pour violation du règlement en cause. La raison en est évidemment qu'un règlement ne peut limiter le pouvoir discrétionnaire statutaire du ministre. J'imagine qu'il serait légal de faire un règlement exigeant du ministre qu'il tienne compte d'une condamnation antérieure. En fait, aux termes de l'article 7, il semblerait légal, sur la foi des autorités, que le ministre ait une

[Texte]

to which he has regard, provided that in any instance he can shew that he genuinely turned his mind to the matter which was not foreclosed simply because of a prior conviction for breach of the Atlantic Fishing Registration and Licensing Regulations.

This letter was originally written before I left for holidays but I did not send it to you then as I wished to have time to reflect on it.

Yours sincerely,

G. C. Eglington.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Before we get into the substance of it, Mr. Chairman, is there, by any chance, a misprint on page 2 of Mr. Eglington's letter of September 12, down in the third short paragraph:

Consequently, it is proper to set in section 12 . . .

Should that be "see"? It does not even make much . . . S-e-t, I thought, might be s-e-e. Or is it "set"? Is it some technical, legal terminology I do not understand?

Mr. Eglington: No, it is not. It is obviously wrong but I cannot think what word it was meant to be. It is not "see".

The Joint Chairman (Senator Forsey):

. . . it is proper to set in section 12 of the Regulations, as a ground for . . .

Oh, I see, yes. "Set" in that, with the word "conviction".

Mr. Eglington: Right.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Yes, I see.

Mr. Eglington: "Place" might have been better. There is, however, a definite misprint in the line immediately above where it says "section 9 of the Act"; that should read "section 7".

The Joint Chairman (Mr. McCleave): So that that sentence should read:

That such might seem not to be the case here can be divined from the fact that section . . .

Mr. Eglington: No, no.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I am sorry.

Mr. Eglington: The part in the brackets.

(So far as issue is concerned, however, section . . .

It should be "section 7".

. . . of the Act must be considered.)

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right. It is "section 9" and it should be "section 7".

Mr. Eglington: This matter, Mr. Chairman, arose because there appeared, when the Regulations were first examined, to be a possibility that there would be, I suppose one could put it generally discrimination, against somebody who had perhaps even inadvertently breached one of the regulations and, as a result, would never ever get a fishing licence. This was taken up with the department and I evidently misconstrued the

[Traduction]

politique générale dont il tienne compte, pourvu que dans tous les cas il puisse montrer qu'il s'est véritablement occupé de la question qui n'a pas été forclosée du simple fait d'une condamnation antérieure pour violation du Règlement sur l'immatri-culation et les permis pour la pêche dans l'Atlantique.

J'ai écrit la présente lettre avant de partir en vacances; si je ne vous l'ai pas envoyée alors, c'est que je voulais y réfléchir plus longuement.

Veuillez agréer, monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

G. C. Eglington.

Le coprésident (sénateur Forsey): Avant d'entrer dans le sujet, monsieur le président, n'y aurait-il pas par hasard une erreur d'impression dans la version anglaise de la page 2 de la lettre de M. Eglington en date du 12 septembre, au troisième alinéa?

Consequently, it is proper to set in section 12 . . .

Ne devrait-on pas plutôt dire "see" au lieu de "set"? alors s'agit-il là d'un terme juridique que je n'ai pas saisi?

M. Eglington: Non. Il y a effectivement une erreur, mais je ne vois pas de quoi il peut s'agir. En tout cas, ce n'est pas "see".

Le coprésident (sénateur Forsey):

. . . it is proper to set in section 12, of the Regulations, as a ground for . . .

Ah, je vois. "Set" est relié au mot "conviction".

M. Eglington: Oui.

Le coprésident (sénateur Forsey): Bon, je vois.

M. Eglington: Le mot "Place" aurait été préférable. Cependant, je remarque une véritable erreur d'impression dans la ligne qui précède celle-là où il est écrit "l'article 9 de la Loi"; on devrait plutôt dire "article 7".

Le coprésident (M. McCleave): La phrase devrait plutôt se lire de la façon suivante;

Que cela puisse sembler ne pas être le cas ici peut être déduit du fait que l'article . . .

M. Eglington: Non, non.

Le coprésident (M. McCleave): Je suis désolé.

M. Eglington: Il s'agit de la partie entre parenthèses.

"Cependant, pour ce qui est de la délivrance, on doit considérer . . ."

Il devrait plutôt s'agir de "l'article 7".

(De la loi)

Le coprésident (M. McCleave): Très bien. On a écrit "l'article 9" et il devrait plutôt s'agir de "l'article 7".

M. Eglington: Cette question se pose, monsieur le président, car après examen préliminaire du Règlement, il semble y avoir possibilité de discrimination contre quelqu'un qui aurait pu enfreindre l'un des règlements par inadvertance et qui, par conséquent, ne pourrait obtenir de permis de pêche. Le Ministre a examiné la question et il semble évident que j'aie mal interprété l'explication que l'on m'a fournie. M. Levelton a

[Text]

explanation that was given. Mr. Levelton cleared up that misconception in his letter of June 2 and asked certain questions which I attempted to reply to in my letter of September 12. And, as a result of working through all the various situations that are outlined on the first page of my letter, it became clear that Section 12 of the Regulations is, in fact, as Mr. Levelton maintained in the first instance unobjectionable.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): So there is no further point to be taken out of the correspondence and . . .

Mr. Eglington: No, no. The correspondence did have the benefit, I think, of placing on the record at least the inter-relationship between Section 9 and Section 7 and Section 34(f) of the act.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Purely for the record, it should be noted that Mr. Levelton has been a remarkably co-operative person with this Committee, or it seems to me that he has been, and I presume—Is this the experience of Counsel as well?

Mr. Eglington: Yes, Mr. Chairman. Since Mr. Levelton and Mr. Sponagle took over answering for the Department of Fisheries, the turn-around of files has been very swift.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Well, it seems to me that we are really getting better replies now from a number of departments, are we not? The new information officers are more forthcoming. Or is that a false impression?

Mr. Eglington: No, I think that is a true impression. I think, in the case of departments or agencies with whom we correspond very rarely, there still tends to be a certain reticence in response. With the people with whom we deal regularly, like the Fisheries, I think they are very open in their dealings.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): So that battle we waged last year and this year is not in vain.

SI/76-75—Exposed and Processed Film and Recorded Video Tape Remission Order (Before the Committee on July 7 of this year) and the commentary of Counsel. Had that been printed then, Mr. Eglington?

Miss Mayrand: It probably has been.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): It is short; perhaps we can print it again, along with the letter from Miss Mayrand to Mr. Connell of July 27 and his reply of September 13.

EXPOSED AND PROCESSED FILM AND RECORDED VIDEO TAPE REMISSION ORDER

Financial Administration Act

P.C. 1976-1314

April 7, 1977

By this Exposed and Processed Film and Recorded Video Tape Remission Order the Governor in Council is providing for the remission of customs duties and excise taxes paid or payable in respect of exposed or processed non-commercial

[Translation]

rectifié cette erreur dans sa lettre du 2 juin et m'a posé certaines questions auxquelles j'ai tenté de répondre dans ma lettre du 12 septembre. Après avoir examiné les diverses situations exposées à la première page de la lettre, il s'est avéré évident que l'article 12 du Règlement est tout à fait irréprochable, comme M. Levelton l'avait d'ailleurs maintenu en premier lieu.

Le coprésident (M. McCleave): Donc, on ne peut rien tirer d'autre de cette échange.

M. Eglington: Non. Ces lettres ont au moins eu pour effet de faire ressortir le lien qui existe entre l'article 9 et l'article 7 ainsi que l'article 34(f) de la Loi.

Le coprésident (M. McCleave): Aux fins du compte rendu, il est bon de noter que M. Levelton a fait preuve d'une coopération remarquable avec le comité, ou du moins c'est ce qu'il me semble. Le conseiller est-il de cet avis également?

M. Eglington: Oui, monsieur le président. Depuis que MM. Levelton et Sponagle se font les porte-parole du ministère des Pêches, la remise des documents est très rapide.

Le coprésident (sénateur Forsey): Il semble qu'un bon nombre de ministères nous fournissent de bien meilleures réponses depuis quelque temps, n'est-ce pas? Les nouveaux préposés à l'information sont plus avenants. Ou est-ce une fausse impression?

M. Eglington: Non, vous avez raison. Pour ce qui est des ministères ou organismes avec lesquels nous correspondons très rarement, il semble y avoir encore une certaine réticence. Quant aux ministères avec qui nous correspondons régulièrement, tel que le ministère des Pêches, ils sont beaucoup plus ouverts dans leurs négociations.

Le coprésident (M. McCleave): Donc, le combat que nous avons mené cette année et l'an dernier n'aura pas été en vain.

TR/76-75—Il s'agit du décret de remise sur des films et des bandes magnétoscopiques (soumis au comité le 7 juillet 1977) et le commentaire du conseiller. Est-ce que ces documents ont été imprimés, monsieur Eglington?

Mlle Mayrand: Probablement.

Le coprésident (M. McCleave): C'est assez court, nous devrions peut-être le réimprimer avec la lettre de Mlle Mayrand à M. Connell en date du 27 juillet, ainsi que la réponse de ce dernier le 13 septembre.

DÉCRET DE REMISE SUR DES FILMS EXPOSÉS ET TRAITÉS ET DES BANDES MAGNÉTOSCOPIQUES ENREGISTRÉES

Loi sur l'administration financière

C.P. 1976-1314

Le 7 avril 1977

Par ce décret de remise sur des films exposés et traités et des bandes magnétoscopiques enregistrées, le gouverneur en conseil permet la remise des droits de douanes et des taxes d'accise payés ou payables relativement à un film non com-

[Texte]

films or recorded non-commercial video tapes when solely for the importer's personal use or in the case of commercial films and video tapes when the conditions set out in subsections 4(a), (b) and (c) are met.

Section 4(c)

The terms used are too vague. What does the expression "in a manner approved by the Deputy Minister" mean? Does it refer to the actual way the material was exported (plane, truck, sail, etc.) or to the documentation or other proof that will be required by the Deputy Minister to evidence the exportation of the material? Presumably, the expression refers to the latter suppositions and, in that case, the types of documentation should be outlined in the order itself.

Section 5

The effect of section 5 of the Order is to allow the remission of customs duties and excise taxes on commercial Canadian film or video tapes exposed or recorded abroad even when the conditions set in subsection 4(b) are not met. This can be done "where the Regional Collector is satisfied that it was *impracticable* to employ solely residents or to use only Canadian equipment—"

How will the Regional Collector be satisfied "that it was impracticable—"? In relying on the evidence of the person claiming the remission? In relying on information provided by officers of departments better informed about film and video tape industries?

Again, the Committee should recommend that at least the type(s) of information on which the Regional Collector will base his opinion be enumerated in the Order.

It should also recommend that the test be drafted in objective terms and that reference to the Regional Collector's satisfaction should be deleted.

July 27, 1977

J. P. Connell
Deputy Minister
Customs & Excise
7th Floor
Connaught Bldg
MacKenzie Avenue
Ottawa, Ontario

Re: SI/76-75, Exposed and Processed Film and
Recorded Video Tape Remission Order

Dear Mr. Connell:

This Order was before the Standing Joint Committee at its meeting of July 7, 1977. I enclose herewith a copy of the

[Traduction]

mercial exposé ou traité ou à une bande magnétoscopique, lorsque ceux-ci sont uniquement destinés à un usage personnel, ou, dans le cas de films ou de bandes magnétoscopiques commerciaux, lorsque sont respectées les conditions prévues aux alinéas 4a), b) et c).

Alinéa 4 c)

Les termes utilisés sont trop vagues. Que signifie l'expression: "d'une manière approuvée par le sous-ministre"? Fait-elle allusion au mode même d'exportation du matériel (avion, camion, courrier, etc.) ou à la documentation, ou à d'autres pièces qu'exigera le sous-ministre comme preuve de l'exportation du matériel? Cette expression renvoie probablement à l'une des dernières suppositions et dans ce cas, la nature de la documentation devrait être explicitée dans le texte même du décret.

Article 5

Cet article a pour résultat de permettre la remise des droits de douane et des taxes d'accise relativement à un film ou à une bande magnétoscopique commerciaux canadiens respectivement exposée ou enregistrée à l'étranger, même lorsque les conditions prévues à l'alinéa 4 b) ne sont pas respectées. Cela peut être fait "lorsque le receveur régional est convaincu qu'il était *impraticable* d'engager uniquement des résidents ou d'utiliser seulement du matériel canadien . . ."

Comment le receveur régional sera-t-il convaincu "qu'il était impraticable . . ."? En se fiant aux preuves offertes par la personne faisant la demande de la remise? En s'appuyant sur des renseignements fournis par des agents du ministère mieux au courant des industries de films et de bandes magnétoscopiques?

Encore une fois, le Comité devrait recommander qu'au moins la nature des renseignements sur lesquels le receveur régional appuiera son opinion soit énumérée dans le décret.

Il faudrait aussi recommander que le test soit rédigé dans des termes objectifs et que soit supprimé toute mention de la conviction acquise par le receveur régional.

Le 27 juillet 1977

Monsieur J. P. Connell,
Le sous-ministre,
Ministère du Revenu national,
OTTAWA.

Objet: TR/76-75, Décret de remise à l'égard des films
canadiens et des bandes magnétoscopiques
canadiennes

Monsieur:

Ce décret a été étudié par le Comité lors de sa réunion du 7 juillet 1977. Je joins à la présente une copie des commentaires

[Text]

comments presented to the Committee. I would appreciate if you would let me have your views on the points raised.

Yours sincerely,

Lise Mayrand
Counsel

September 13, 1977

Miss Lise Mayrand,
Counsel,
Standing Joint Committee on
Regulations and Other Statutory Instruments,
The Senate,
Ottawa, Ontario.

Dear Miss Mayrand:

Thank you for your letter of July 27th concerning SI/76-75, Exposed and Processed Film and Recorded Video Tape Remission Order.

The expression contained in paragraph 4(c) "in a manner approved by the Deputy Minister" actually is intended to provide for the type of documentation required as evidence of exportation as well as a requirement that the goods be exported under Customs supervision whereby they would be identified by an officer at time of exportation.

As you are probably aware, when a Regulation or Order is promulgated to our officers in the field and to the public, it is prepared as a departmental memorandum which contains in most instances, additional "General Information" pertinent to the administration of the particular Regulation or Order involved. In the case of the Exposed and Processed Film and Recorded Video Tape Remission Order the "General Information" advises that applications for remission under the Order are to be made to the appropriate Regional Collector for approval before the exportation of the film and equipment. At that time, the Collector ensures that the party or company involved is made aware of the manner or conditions under which the goods are to be exported, i.e., the documentation required and the necessity for the goods to be examined by a customs officer at time of exportation.

I agree that the expression "in a manner approved by the Deputy Minister" seems rather vague, but the intent was to allow for some administrative flexibility in a situation where an application had not submitted the proper documentation but was able to supply some other proof of exportation in lieu. In this case, however, the type of export documentation could be identified in the Order along with a proviso that the goods must be exported under Customs supervision. Accordingly, steps will be taken to recommend an amendment to the Order in question.

Section 5 of the Order provides for situations, generally unforeseen or unpredictable, where the applicant finds himself in circumstances which necessitate the hiring of certain non-

[Translation]

présentés au Comité. J'apprécierais connaître votre point de vue sur ces questions.

Veuillez agréer, monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Conseiller juridique
Lise Mayrand

Le 13 septembre 1977

Mademoiselle Lise Mayrand
Conseiller juridique
Comité mixte permanent des
règlements et autres textes réglementaires
Le Sénat
OTTAWA (Ontario)

Mademoiselle,

Je vous remercie de votre lettre du 27 juillet au sujet du TR/76-75 concernant les films exposés et traités et les bandes magnétoscopiques enregistrées.

L'expression "... d'une manière approuvée par le sous-ministre", contenue dans le paragraphe 4(c) vise effectivement à permettre l'obtention des documents requis comme preuve d'exportation et exigés pour satisfaire aux normes de surveillance douanière régissant les marchandises exportées, lesquelles rendent obligatoire l'identification desdites marchandises par un agent des douanes au moment de leur exportation.

Comme vous le savez sans doute, lorsqu'un règlement ou un décret est annoncé officiellement à nos agents en poste et dans le public, il fait l'objet d'une note de service du ministère, note qui, dans la plupart des cas, contient des "Renseignements généraux" supplémentaires relatifs à l'application du décret ou du règlement en cause. Dans le cas du décret concernant les films exposés et traités et les bandes magnétoscopiques enregistrées, les "Renseignements généraux" nous apprennent que les demandes de remise des droits de douanes en vertu du décret doivent être adressées pour approbation au receveur régional approprié avant que le film ou le matériel ne soit exporté. A ce moment-là, le receveur s'assure que la partie ou la société intéressée soit mise au courant des conditions régissant l'exportation de ces marchandises c'est-à-dire des exigences concernant le dépôt des documents exigés et l'obligation de faire examiner les marchandises par un agent des douanes au moment de leur exportation.

L'expression "d'une manière approuvée par le sous-ministre" semble, j'en conviens, plutôt vague, mais elle devait permettre une certaine souplesse administrative advenant le cas où un demandeur, ayant négligé de soumettre les documents appropriés serait en mesure de fournir une autre preuve d'exportation. Dans ce cas, cependant, le genre de document d'exportation requis pourrait être spécifié dans le décret moyennant une condition prévoyant l'inspection obligatoire des biens exportés. Des mesures seront par conséquent prises pour recommander la modification de ce décret.

L'article 5 du décret a été écrit en prévision de situations, normalement imprévues ou imprévisibles, dans lesquelles le demandeur est obligé de recourir à des employés ou à du

[Texte]

Canadian personnel or the using of other than Canadian equipment. A few examples of these circumstances are contained in the "General Information" portion of the relevant departmental memorandum (copy attached). You will appreciate that it would not be possible to identify, let alone enumerate, all conceivable circumstances in this respect and it therefore follows that some administrative flexibility would be required in order to reasonably evaluate a request for remission consideration. In these circumstances the qualification of a remission would be based on evidence, written and oral, supplied by the person claiming the remission as well as on information provided by the film and video tape industry and other departments of the Government.

I do not see any problem in following the recommendation of the Committee to include in the Order types of information that could be acceptable to substantiate the necessity to employ other than Canadian residents or to use other than Canadian equipment in certain circumstances. I will therefore recommend a further amendment to the Order in question to provide for this.

In addition section 5 will be drafted in objective terms as recommended by the Committee.

Yours truly,

J. P. Connell.

Miss Mayrand: This letter altogether is satisfactory in the sense that the department agrees to include in the regulations the criteria, to give more details about the type of documentation that could be required under Section 4(c) and, afterwards, the type of evidence about the fact that there would not be any Canadian resident to do the job or the equipment. They accept to include in the Regulations some types of them. And also like the last paragraph in which they accept to draft in objective terms, it meets the first complaint of the Committee.

• 1550

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Miss Mayrand, should we also be printing the general information, the memorandum that is appended?

Miss Mayrand: I guess we could for the purpose of the ... just to show what in fact is distributed on demand by the people who want to claim this remission order.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): That will be at the conclusion of the correspondence.

The Joint Chairman (Senator Forsey): This looks like another achievement.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Good. Now this is something that will arouse the old bloodstream of everybody, the "Misrecital of Enabling Power Effect of". And this is a memorandum to us, not specifically appended to by any document, but it is herewith printed.

MISRECITAL OF ENABLING POWER—Effect of

Committee members will recall that on several occasions, and notably in connection with SI/73-48, Schedule to the

[Traduction]

matériel non canadiens. L'article 2 de "renseignements généraux" de la note de service du ministère (copie ci-jointe) énumère quelques exemples de circonstances qui peuvent l'y contraindre. Vous comprendrez qu'il est impossible de prévoir, encore moins d'énumérer, toutes les circonstances susceptibles de s'appliquer dans ce cas, et une certaine souplesse administrative est par conséquent nécessaire pour permettre l'examen raisonnable d'une demande de remise. Dans ces conditions, l'évaluation d'une remise s'appuierait sur des preuves écrites ou orales fournies par la personne qui en fait la demande, aussi bien que sur des renseignements recueillis auprès des représentants de l'industrie du film et des bandes magnétoscopiques et d'autres ministères du gouvernement.

Je ne vois aucun problème à ce que l'on accepte la recommandation du Comité d'inclure dans le Décret un énoncé du genre de renseignements qui seraient acceptables comme preuve de la nécessité d'embaucher des résidents non canadiens ou d'utiliser du matériel non canadien dans certaines circonstances. Je recommanderai donc que l'on modifie aussi le Décret en ce sens.

Enfin, l'Article 5 sera rédigé en termes objectifs comme le recommande le Comité.

Veuillez agréer, mademoiselle, mes salutations distinguées.

J. P. Connell

Mlle Mayrand: Cette lettre est très satisfaisante en ce sens que le ministère a convenu d'inclure les critères dans le règlement, ce qui donnera beaucoup plus de détails quant au type de documents requis en vertu de l'article 4 (c), puis le type de preuves indiquant qu'aucun résident canadien ne peut s'acquitter de la tâche. On a accepté d'incorporer certains critères aux règlements. Je suis également satisfaite du dernier alinéa où le ministère accepte de rédiger le règlement en termes objectifs, ce qui répond à la première plainte du Comité.

Le coprésident (M. McCleave): Mademoiselle Mayrand, doit-on également imprimer les renseignements généraux qui sont annexés aux documents?

Mlle Mayrand: Oui, ne serait-ce que pour montrer qu'il a été distribué sur demande par ceux qui réclament ce décret de remise.

Le coprésident (M. McCleave): Ces documents seront annexés après les lettres.

Le coprésident (sénateur Forsey): Il semble s'agir là d'un autre exploit.

Le coprésident (M. McCleave): Bon. Voici maintenant une question susceptible de vous intéresser: «Conséquences d'une erreur commise dans la citation du pouvoir habilitant». Il s'agit d'un mémoire qui nous est adressé, et qui n'est pas annexé à un document précis, mais il est imprimé ci-joint.

CONSÉQUENCES D'UNE ERREUR COMMISE DANS LA CITATION DU POUVOIR HABILITANT

Les membres du Comité se rappelleront qu'à plusieurs reprises, notamment au sujet du TR 73-48, Annexe de la Loi

[Text]

Narcotic Control Act, amendment, the question has arisen as to the effect of the misrecital of the enabling power for an instrument. The Crown has asserted that if an enabling power does exist, the recital of the wrong authority will not affect the validity of the instrument. The Crown has not hitherto been able to adduce authority for this proposition. However, the House of Lords have now made good the deficiency: *Attorney-General for Northern Ireland's Reference (No. 1 of 1975)* (1977) A.C. 105.

The instrument involved was a Rule of the Supreme Court of Northern Ireland, the making of which was a condition precedent to the introduction of the reference procedure for nice points arising in criminal trials. The preamble to the Rule recited incorrect section numbers, and even the wrong statute, adding "and all other powers enabling us in that behalf". Their Lordships, Lord Edmund-Davies *dubitante*, held that the Rule was nonetheless valid because authority for it did exist.

As a Law Faculty exercise, it might be argued that if the words "all other powers enabling us in that behalf" had been omitted the result would have been different. However, a perusal of the speeches shows that the presence or omission of the phrase was not treated as being relevant and that all their Lordships were concerned to do was to ascertain whether authority for the Rule of court did in fact exist. It did. The Rule was valid.

The case has been drawn to the attention of the Principal Legal Adviser to the Privy Council Office.

The question of validity having been laid to rest, the Committee should, nonetheless, insist that incorrect recitals when, on rare occasions, they are made to be corrected so that no one is puzzled, confused or inconvenienced.

GENERAL INFORMATION

1. Applications for remission under section 4 of the Order are to be forwarded to the appropriate Regional Collector for approval. In order to ensure applications are given every consideration, the Regional Collector must be provided with all relevant details such as the name and address of the applicant, type of material being utilized (film or video tape), title and/or nature of the production, i.e. television commercial, feature film, documentary, television show, special effects, etc., necessity of exposing the film or recording the video tape outside of Canada, crew details (including a summary of the work to be performed by each crew member and if a resident of Canada he or she must be identified by name, address and work assignment), and a production equipment list with equipment to be procured outside of Canada listed separately.

2. While paragraph 4(b) of the Order requires the entire crew be composed of residents of Canada using only Canadian equipment and Canadian film or video tape, the Regional

[Translation]

sur les stupéfiants, Modification, on a soulevé la question des conséquences qu'entraîne le fait de commettre une erreur en invoquant le pouvoir habilitant d'un texte réglementaire. La Couronne a déclaré que si un pouvoir habilitant existe, le fait d'en invoquer un autre ne modifie en rien la validité du texte réglementaire. La Couronne n'a pu jusqu'à présent invoquer aucune autorité à l'appui de cette interprétation. Néanmoins, la Chambre des Lords a maintenant comblé cette lacune; voir *Attorney-General for Northern Ireland's Reference (N° 1 de 1975)* (1977) A.C. 105.

Le texte réglementaire dont il s'agit est une règle de la Cour Suprême de l'Irlande du Nord, dont l'établissement constituait une condition préalable à l'adoption de la procédure de renvoi des questions délicates soulevées dans des procès au criminel. Dans le préambule de la règle, on ne donnait pas les numéros exacts des articles en cause et même la loi citée n'était pas la bonne; on y faisait en outre mention de «tous les autres pouvoirs dont nous disposons à ce titre». La Chambre des Lords, Lord Edmund-Davies s'abstenant, a conclu que le règlement était néanmoins valide parce que le texte l'autorisant existait réellement.

Du point de vue purement académique, on pourrait soutenir que si l'expression «tous les autres pouvoirs dont nous disposons à ce titre» avait été omise, la conclusion aurait été différente. Toutefois, l'étude des délibérations révèle que ni la présence ni l'absence de cette expression n'ont été considérées comme déterminantes et que la seule chose qui intéressait les Lords était de s'assurer de l'existence du pouvoir habilitant autorisant l'établissement de la règle du tribunal. Comme ce pouvoir existait bel et bien, la règle était donc valide.

L'affaire a été soumise à l'attention du principal conseiller juridique du Bureau du Conseil privé.

La question de la validité ayant été réglée, le Comité doit quand même insister pour que les erreurs de citation, dans les rares occasions où elles se produisent, soient rectifiées afin de n'entraîner ni confusion ni conséquence fâcheuse.

RENSEIGNEMENTS GÉNÉRAUX

1. Les demandes de remise en vertu de l'article 4 du Décret doivent être envoyées au receveur régional approprié pour l'approbation. Afin d'assurer que toutes les demandes soient étudiées à fond, il faut remettre au receveur régional tous les détails pertinents comme le nom et l'adresse du demandeur, le genre de matériel utilisé (film ou bande magnétoscopique), le titre et (ou) la nature de la production, c'est-à-dire, annonce à la télévision, grand film, documentaire, émission de télévision, trucage, etc., la nécessité d'exposer le film ou d'enregistrer la bande sonore à l'extérieur du Canada, les détails de l'équipe (comprenant un résumé du travail à effectuer par chaque membre de l'équipe et s'il est résident du Canada, il (ou elle) doit être identifié(e) par son nom, son adresse et sa fonction), et une liste du matériel de production en indiquant à part le matériel provenant de l'extérieur du Canada.

2. Même si l'alinéa 4b) du Décret exige que l'équipe complète soit composée de résidents canadiens et qu'elle utilise uniquement du matériel canadien et du film ou une bande

[Texte]

Collector may give consideration to the employment of non-resident crew members and/or the use of other than Canadian equipment under the provisions of section 5 of the Order. Examples of non-resident crew participation and the use of other than Canadian equipment are:

- (a) employment of a non-resident technical specialist to assist a Canadian crew;
- (b) necessity of hiring casual or itinerant help on location;
- (c) regulations of foreign countries relevant to the employment of certain local inhabitants;
- (d) necessity of renting camera trucks, helicopters, etc. on location where transport from Canada is impracticable;
- (e) replacement of Canadian equipment which has broken down while exposing film or recording the video tape at the foreign location.

Regional Collectors will not normally authorize a remission under the Order unless all work performed abroad in the capacity of a director, cameraman, photographer, video technician and video tape operator have been accomplished by Canadian residents. In making a determination with regard to examples (b) and (d), Regional Collectors will give careful consideration to Canadian film industry practices employed in this country under similar circumstances.

3. With reference to paragraph 4(a) of the Remission Order, it is recognized that developing or processing the film outside of Canada for the purpose of obtaining "rushes" is essential in some instances due to extenuating circumstances such as filming in isolated areas located at extreme distances from processing facilities in Canada. Developed or processed film, however, will not qualify for remission under the Order unless the department is satisfied that it would have been impracticable to have the work done in Canada. To prevent misunderstanding in this regard, applicants are advised to have the matter clarified in writing with the Regional Collector concerned prior to filming.

4. All goods pertaining to this Remission Order must be exported under Customs supervision on form B 13 and any other form required by Customs officials concerned. Any such documentation is to bear the notation "not subject to drawback".

*Sous-ministre du Revenu national,
Douanes et Accise.*

J. P. Connell,

*Deputy Minister of National Revenue,
Customs and Excise.*

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Eglington.

Mr. Eglington: I think, Mr. Chairman, the note is self-explanatory. We had before run into an example where the wrong authority had been cited. There had in fact been an appeal of a conviction resulting from the addition of a narcotic

[Traduction]

magnétoscopique canadienne, le receveur régional peut envisager l'embauche de non-résidents et (ou) l'utilisation de matériel non canadien en vertu de l'article 5 du Décret. Voici des exemples de participation de non-résidents et de matériel non canadien:

- a) l'engagement d'un spécialiste technique non canadien pour aider l'équipe canadienne;
- b) l'obligation d'engager de l'aide occasionnelle ou itinérante sur place;
- c) les règlements de pays étrangers portant sur l'embauche de certains habitants locaux;
- d) le besoin de louer des chariots pour caméra, des hélicoptères, etc. sur place, lorsque le transport du Canada n'est pas pratique;
- e) le remplacement du matériel canadien qui s'est brisé en exposant le film ou en enregistrant la bande magnétoscopique sur l'emplacement étranger.

Les receveurs régionaux n'autoriseront habituellement pas une remise en vertu du Décret à moins que des résidents canadiens n'aient effectué tout le travail à l'étranger dans les fonctions de directeur, de caméraman, de photographe, de vidéotechnicien et d'opérateur de bande magnétoscopique. En rendant une détermination à l'égard des exemples b) et d), les receveurs régionaux feront bien attention aux pratiques de l'industrie canadienne du film en cours dans notre pays dans des circonstances similaires.

3. Pour ce qui est de l'alinéa 4a) du Décret de remise, nous reconnaissons que, le développement ou le traitement du film à l'extérieur du Canada afin d'obtenir des «productions journalières» est essentiel dans certains cas à cause des circonstances particulières comme le fait de filmer dans des lieux isolés très loin des installations de traitement au Canada. Le film développé ou traité n'est toutefois pas admissible à la remise en vertu du Décret à moins que le Ministère ne soit convaincu qu'il était presque impossible de faire le travail au Canada. Pour éviter tout malentendu à ce sujet, nous demandons aux demandeurs d'éclaircir cette question avec le receveur régional concerné avant de faire le film.

4. Toutes les marchandises se rapportant au Décret de remise doivent être exportées sous la surveillance des Douanes et inscrites sur la formule B 13 et toute autre formule exigée par les représentants des douanes concernés. Toute la documentation doit porter la note «non assujetti au drawback».

*Sous-ministre du Revenu national,
Douanes et Accise.*

J. P. Connell,

*Deputy Minister of National Revenue,
Customs and Excise.*

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur Eglington.

M. Eglington: Monsieur le président, je pense que la note s'explique d'elle-même. Nous avons déjà vu un exemple où l'on avait cité le mauvais pouvoir habilitant. En fait, on en avait même appelé d'une condamnation à la suite de laquelle on a

[Text]

to the schedule of the Narcotic Control Act, and one of the grounds of appeal was thought, at least originally, to have been the misrecital of authority on examination of the court records. It seems that that was not one of the grounds for appeal. The Privy Council Office had maintained consistently that misrecital of authority did not affect the validity of the instrument, but there did not appear to be any judicial authority for that proposition. There now is the authority.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): And they are proven wrong.

Mr. Eglington: No, the Privy Council people's principle is being sustained.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Oh, it has been sustained.

The Joint Chairman (Senator Forsey): But as counsel puts it at the end of this memorandum, "the Committee should, nonetheless, insist that incorrect recitals when, on rare occasions, they are made be corrected so that no one is puzzled, confused or inconvenienced".

The Joint Chairman (Mr. McCleave): And that, I take it, remains the position of the Committee.

We go next to SOR/76-220—Western Grain Stabilization Regulations, and a commentary by counsel which is herewith appended.

WESTERN GRAIN STABILIZATION REGULATIONS

Western Grain Stabilization Act

P.C. 1976-713

September 15, 1977

Section 7(b)(iv) mentions "the net weight of grain . . . after dockage . . .". The Western Grain Stabilization Act does not define the word "dockage" but it refers generally (section 2(2)) for words and expressions to the Canadian Wheat Board Act, which in turn refers (section 2(2)) to the Canada Grain Act. The Canada Grain Act gives the words "dockage" and "déchet" the following meanings.

"dockage" means any material intermixed with a parcel of grain other than kernels of grain of a standard of quality fixed by or under this Act for a grade of that grain, that must and can be separated from the parcel of grain before that grade can be assigned to the grain."

«*«déchet»* désigne, dans un lot de grains, tout ce qui n'est pas du grain correspondant à une norme de qualité fixée aux termes ou en vertu de la présente loi pour une classe de ce grain et qui doit et peut être séparé de ce lot avant qu'on puisse attribuer cette classe à ce dernier»

In subparagraph 7(b)(iv) "dockage" is translated by the expression "matières étrangères" which is not the statutory word and "after dockage" is rendered by "enlèvement des matières étrangères" which implies removal of the dockage. The Department should be asked to clarify this point.

[Translation]

ajouté un autre stupéfiant à l'annexe de la Loi sur le contrôle des narcotiques. A l'origine, du moins, on croyait que cet appel se fondait sur une erreur commise dans la citation du pouvoir habilitant. Il semble que tel n'était pas la raison de l'appel. Le conseil privé n'a cessé de maintenir qu'une erreur commise dans la citation du pouvoir habilitant n'invalidait pas un texte réglementaire, mais cette proposition ne reposait sur aucun pouvoir juridique. Désormais, ce pouvoir existe.

Le coprésident (M. McCleave): Et on prouve qu'ils ont tort.

M. Eglington: Non, on maintient le principe avancé par le Conseil privé.

Le coprésident (M. McCleave): Ah bon!

Le coprésident (sénateur Forsey): Mais comme le conseiller l'indique à la fin de sa note de service, «le Comité doit quand même insister pour que les erreurs de citation, dans les rares occasions où elles se produisent, soient rectifiées afin de n'entraîner ni confusion ni conséquence fâcheuses».

Le coprésident (M. McCleave): Et je crois comprendre que le Comité maintient cette position.

Nous passons maintenant au DORS 76/220—Règlement sur la stabilisation du revenu des producteurs de céréales de l'Ouest. Un commentaire du conseiller est également annexé.

RÈGLEMENT SUR LA STABILISATION DU REVENU DES PRODUCTEURS DE CÉRÉALES DE L'OUEST

Loi de stabilisation concernant le grain de l'Ouest

C.P. 1976-713

Le 15 septembre 1977

Au sous-alinéa 7(b)(iv) de la version anglaise, on lit ce qui suit: «the net weight of grain . . . after dockage . . .». La Loi de stabilisation concernant le grain de l'Ouest ne contient pas de définition du mot «dockage» mais, pour la signification des mots et expressions, elle nous renvoie généralement (paragraphe 2(2)) à la Loi sur la Commission canadienne du blé laquelle, à son tour, nous renvoie (paragraphe 2(2)) à la Loi sur les grains du Canada. Cette dernière Loi donne aux mots «dockage» et «déchet» la signification suivante:

"dockage" means any material intermixed with a parcel of grain other than kernels of grain of a standard of quality fixed by or under this Act for a grade of that grain, that must and can be separated from the parcel of grain before that grade can be assigned to the grain."

«*«déchet»* désigne, dans un lot de grains, tout ce qui n'est pas du grain correspondant à une norme de qualité fixée aux termes ou en vertu de la présente loi pour une classe de ce grain et qui doit et peut être séparé de ce lot avant qu'on puisse attribuer cette classe à ce dernier»

Au sous-alinéa 7b)(iv), le mot «dockage» est rendu en français par l'expression «matières étrangères» qui ne respecte pas le vocabulaire utilisé dans la loi, et l'expression «after dockage» est rendue par «enlèvement des matières étrangères» qui signifie enlèvement des déchets. On devrait demander au ministère de clarifier ce point.

[Texte]

Miss Mayrand: It is another of the discrepancies between the two versions. I think I will have to refer this question to the department. First of all there is the question of using in French whatever is the definition in the act of dockage, which is *déchet* and not *matières étrangères*. Also, I found out, after trying to inquire about what in the trade it meant after dockage, I now know what it means and the French is really wrong. They do not remove the dockage, it is a way of approximating what part of the dockage remains in the grain when they sell it. Therefore the French is really wrong and I will just point it out to them.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): In the regulations, that is?

Miss Mayrand: Yes.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Yes. Good.

Senator Riley: The memorandum I have is only in French. I do not have the English translation.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Well, I have got it French on top and the English underneath. Perhaps you have got the same thing, Senator Riley.

Senator Riley: Maybe so.

The Joint Chairman (Senator Forsey): It is a compliment to your knowledge of French.

Senator Riley: Well, I do not have the English.

• 1555

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Well, now the messenger would not mind or the Clerk's taking . . .

The Joint Chairman (Senator Forsey): It looks shorter, Senator Riley, but I think it is because it is single spaced in English and double spaced in French. A nice cultural point.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right, then the next one is SOR/77-6, the Domestic First Class Mail Regulations amendment and this comes to us with a very brief commentary herewith printed:

DOMESTIC FIRST CLASS MAIL REGULATIONS, amendment

Post Office Act

June 6, 1977

Explanatory Note

The new subsection 3(2) extends the size limits for the combined length and girth of an item of first class mail from six to ten feet. The weight maximum has not changed and the scale of rates is still based on weight. In order to benefit from the extension of size limits, an additional flat fee of \$2.00 has to be paid. The same provision has been added to the Regulations respecting rates for fourth class mail, by SOR/76-555.

The Joint Chairman (Senator Forsey): No real question arises about this. It is simply a note for us that the change has been made.

[Traduction]

Mlle Mayrand: Il s'agit encore ici d'une erreur entre les deux versions. Je devrai renvoyer cette question au ministère. Premièrement, il y a l'utilisation en français de la traduction de "dockage" qui se traduit par déchets et non pas matières étrangères. En outre, après m'être renseignée auprès de l'industrie pour savoir ce que "dockage" signifie, je me suis rendu compte que la traduction française est erronée. On n'enlève pas les matières étrangères, car c'est une façon d'évaluer quelle partie des déchets reste dans les céréales lorsqu'on les vend. Donc, il y a une erreur dans la version française, et je l'indiquerai au ministère.

Le coprésident (M. McCleave): Cela se trouve dans le règlement?

Mlle Mayrand: Oui.

Le coprésident (M. McCleave): Bon.

Le sénateur Riley: Je n'ai que la version française de la note de service. On ne m'a pas remis la traduction anglaise.

Le coprésident (sénateur Forsey): Sur la feuille qu'on m'a remise, c'est en français en haut et l'anglais suit. Vous avez peut-être le même document, sénateur Riley.

Le sénateur Riley: Peut-être bien.

Le coprésident (sénateur Forsey): C'est là un compliment à l'égard de votre connaissance du français.

Le sénateur Riley: Eh bien, je n'ai pas la version anglaise.

Le coprésident (M. McCleave): Cela ne fera rien au messenger, ou alors le greffier . . .

Le coprésident (sénateur Forsey): Le texte a l'air plus court, sénateur Riley, mais je pense que c'est parce que la version anglaise a été imprimée à simple espace et la version française à double espace. Subtile distinction culturelle.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien, le suivant est le DORS/77-6, Règlement sur les envois postaux intérieurs de première classe—modification, qui est accompagné d'un commentaire très bref imprimé.

RÈGLEMENT SUR LES ENVOIS POSTAUX INTÉRIEURS DE PREMIÈRE CLASSE—Modification

Loi sur les Postes

Le 6 juin 1977

Note explicative

Le nouveau paragraphe 3(2) porte de six à dix pieds la somme de la longueur et du pourtour d'un envoi de première classe. Le poids maximum demeure inchangé et les taux sont toujours fixés en fonction du poids. Pour bénéficier de l'extension des limites de dimensions, l'expéditeur devra verser un droit supplémentaire forfaitaire de \$2. La même disposition a été ajoutée aux règlements qui concernent les taux des envois de quatrième classe qui figurent dans le DORS/76-555.

Le coprésident (sénateur Forsey): Cela ne pose pas de problème. Il ne s'agit que d'une note nous avisant que le changement est effectué.

[Text]

Senator Godfrey: Should we print it if no question arises?

The Joint Chairman (Senator Forsey): What did you say?

Senator Godfrey: I say, should we print it if no question arises?

An hon. Member: I think we should if all the members . . . It costs a lot of money for a page.

Mr. Eglington: Yes, I should say that the only reason that the explanatory note itself even appears because this is a matter that was of particular concern to Mr. Béchard whose constituents had problems about getting packages through the mail.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Yes, I think I can recall Mr. Béchard's raising it and perhaps because of that special circumstance it should be printed and then he would be able to refer this issue of our proceedings on to his—SOR/77-50 and SOR/77-245, the Foreign Vessel Fishing Regulations. There is a page and a half of commentary herewith printed:

FOREIGN VESSEL FISHING REGULATIONS

Fisheries Act

P.C. 1976-3178

March 18, 1977

1. *Criterion 13—Drafting of Fishing Prohibitions*

On the surface at least, these would seem to be further examples of confused use of the words and phrases "catch", "take", "fish for", "catch and retain".

In sections 17-19 inclusive, the phrase "catch and retain" is consistently used in the prohibitions directed to size limits.

In sections 9, 10 and 25, dealing with incidental catch limits, which are drafted according to the same formula as the size limits provisions, the words "take" or "taken" are used. It may be that "take" and "catch and retain" are regarded as having the same meaning. On the other hand, there may be a subtle difference.

The word "take" is also used, in apparent contradistinction from "fish for" in section 62(b), in a context in which "catch and retain" might also have been used.

In section 7(1), however, the word "catch" stands alone in a context when "fish for or catch and retain" might appear to cover the situation. On the other hand, there could, again, be a perfectly valid reason for the use of the single word "catch".

The Department of Fisheries and the Environment should be asked to explain the reasons underlying the use of the words and phrases mentioned in their several contexts.

[Translation]

Le sénateur Godfrey: Devrions-nous l'imprimer s'il ne soulevait pas de question?

Le coprésident (sénateur Forsey): Qu'avez-vous dit?

Le sénateur Godfrey: Je demandais si nous devions l'imprimer puisqu'il ne donne lieu à aucune question?

Une voix: Je pense que nous devrions le faire si tous les députés . . . Cela coûte beaucoup d'argent pour une page.

M. Eglington: Oui, la seule raison pour laquelle cette note explicative est jointe au règlement c'est que cette question préoccupait particulièrement M. Béchard dont les électeurs ont des problèmes lorsqu'il s'agit d'expédier des paquets par courrier postal.

Le coprésident (M. McCleave): Oui, je me rappelle que M. Béchard en a parlé. Étant donnée cette circonstance, la note devrait être imprimée de sorte qu'il pourra se référer à ce fascicule de nos procès-verbaux. Nous poursuivons avec les DORS/77-50 et DORS/77-245, les règlements sur les bâtiments de pêche étrangers. Ils sont accompagnés de trois pages de commentaires:

RÈGLEMENT SUR LES BÂTIMENTS DE PÊCHE ÉTRANGERS

Loi sur les pêcheries

C.P. 1976-3178

Le 18 mars 1977

1. *Critère No. 13—Rédaction d'infractions relatives à la pêche*

Superficiellement du moins, il semblerait qu'elles illustrent une fois de plus l'utilisation confuse des termes et expression «capturer», «prendre», «pêcher», «prendre et garder».

Aux articles 7 à 19 inclusivement, l'expression «prendre et garder» revient constamment dans les interdictions visant les limites de taille.

Dans les articles 9, 10 et 25, traitant des limites de prises accidentelles, conformément à la même formule que celle qui a été utilisée dans le cas des dispositions relatives aux limites de taille, les termes «pêcher» ou «pêché» sont utilisés. Il se peut que le terme «prendre» et l'expression «prendre et garder» soient considérés comme ayant la même signification. D'autre part, il peut exister une différence subtile.

Le terme «prendre» est également utilisé, dans le but apparent de faire une distinction avec le terme «pêcher» au paragraphe 62(b), dans un contexte où «prendre et garder» aurait également pu être utilisé.

Dans le paragraphe 7(1), toutefois, le terme «prendre» est utilisé dans un contexte où l'expression «pêcher ou prendre et garder» semblerait avoir été plus appropriée pour décrire la situation. D'autre part, il pourrait cette fois encore y avoir une raison parfaitement valable pour l'utilisation du seul mot «prendre».

On devrait demander à Environnement Canada d'expliquer l'utilisation des termes et des expressions mentionnés dans leurs différents contextes.

[Texte]

To add to the confusion of what seems an indiscriminate use of words and phrases like “catch”, “take”, “fish for” and “catch and retain”, these words and phrases are not consistently being given the same wording in the French version. Examples are:

Sec. 6(2)(b)—take incidental catches—de prendre des prises accidentelles

Sec. 9(1), 25(1)(2)(3)—take incidental catches—avoir des prises accidentelles

Sec. 17 18(3)—catch and retain—prendre et garder

Sec. 18(1)(2) 19(1)(2)(3)—catch and retain—capturer et garder

2. *Criterion 1(a)—Section 28(3)*

Section 34(1) of the Fisheries Act empowers the Governor in Council to make regulations “prescribing the powers and duties of persons engaged in or employed in the administration or enforcement of this Act and providing for the carrying out of those duties and powers”. This power was evidently used to make subsections 28(1) and (2) of the Regulations in setting out the powers and duties of the officer and the details of signalling. Section 34(1) would not appear to extend to cover subsection 28(3)—making it an offence for a master to refuse to comply with a request. This is, of course, a sensible enough provision and the Department of Fisheries and the Environment should be asked to identify under which of the very broad powers in section 34 it is made. The Committee’s understanding of the already extensive fishing regulations, and the even more extensive ones to come, will be facilitated by the giving of such particular information.

3. SOR/77-245 makes several amendments correcting the French version of these Regulations.

4. In Schedule VIII—Scientific and common names, one fish has been omitted from the list—the red hake, merluche écreuil. This fish is listed in Quota Tables numbers 2, 14, and 16.

Miss Mayrand: It is one of these questions that has just been pointed out to the department. It is the case of the drafting of these fishing offences, which are not always very clear. In this case, they are not and I think that in just pointing out the differences to Mr. Levelton and Mr. Sponagle, they will accordingly take the appropriate measures. And the French is the same, too. In fact they should use the same expression to . . .

Senator Riley: You mean that “accidentelle” is different than incidental.

Miss Mayrand: First of all, it does not have the same meaning but not only that, what I point out is that already in English they are not very consistent and even in the translation they are not, so that they do not even give the same translation to the same expression in English. It is just to try to tidy up this question which they have already started to do.

[Traduction]

Pour ajouter à la confusion de ce qui semble un usage inconsideré des termes et expressions comme «capturer», «prendre», «pêcher», «prendre et garder», ces termes et expressions ne sont pas toujours traduits de la même façon dans la version française. Voici les exemples:

Alinéa 6(2)B)—take incidental catches—de prendre des prises accidentelles

Paragraphe 9(1), 25(1)(2)(3)—take incidental catches—avoir des prises accidentelles

Article 17 Par. 18(3)—Catch and retain—prendre et garder

Paragraphes 18(1)(2) 19(1)(2)(3)—catch and retain—capturer et garder

2. *Critère No 1a)—paragraphe 28(3)*

Le paragraphe 34(1) de la Loi sur les pêcheries autorise le Gouverneur en conseil à édicter des Règlements: «1) prescrivant les pouvoirs et les fonctions des personnes engagées ou employées à l’administration ou l’application de la présente loi et concernant l’exercice de ces pouvoirs et fonctions;» Ce pouvoir a évidemment été utilisé pour établir dans les paragraphes 28(1) et (2) du Règlement les pouvoirs et fonctions du fonctionnaire et les détails de la signalisation. Il semblerait que la portée du paragraphe 34(1) ne couvre pas le paragraphe 28(3), car le capitaine commet une infraction s’il refuse de se conformer à une demande. Il s’agit évidemment d’une disposition assez sensée et il conviendrait de demander à Environnement Canada d’indiquer en vertu de quel très larges pouvoirs prévu à l’article 34, elle est édictée. Cette information permettra au Comité de mieux comprendre le déjà très vaste règlement sur les pêches et ceux à venir qui le seront encore davantage.

3. DORS/77-245 corrige plusieurs erreurs qu’on trouvait dans la version française de ce règlement.

4. A l’annexe VIII—Noms communs et scientifiques, un poisson a été omis de la liste—le *red hake*, merluche écreuil. Ce poisson est mentionné dans les tableaux 2, 14 et 16 des contingents.

Mlle Mayrand: C’est une des questions qu’on vient de porter à l’attention du ministère. Elle a trait à la rédaction des infractions relatives à la pêche qui ne sont pas toujours très claires. Dans ces cas, elles ne le sont pas et je pense qu’en soulignant les différences à M. Levelton et M. Sponagle, ils prendront les mesures appropriées. C’est la même chose pour la version française. En fait, ils devraient utiliser la même expression . . .

Le sénateur Riley: Vous voulez dire qu’«accidentelle» est différent de «incidental».

Mlle Mayrand: D’abord, ces deux mots n’ont pas la même signification et de plus, j’ai souligné que la version anglaise n’était déjà pas très logique et que cela se retrouvait dans la traduction, où on ne traduit pas partout de la même façon une expression anglaise. J’essaie simplement de mettre ces choses au clair, ce qu’ils ont déjà commencé à faire.

[Text]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): The state has committed a real howler in the commentary point number 4. about one fish apparently dying in this transition from one language to another.

Miss Mayrand: It is just an omission. Since we already looked at them very closely why not point out these things.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Thank you, Miss Mayrand.

SOR/77-220, no. SOR/77-245, I am sorry. And, again this one deals with the Foreign Vessel Fishing Regulations and it just brings us up to date and obviously the work that had been done by you, Miss Mayrand, has been recognized and the amendments are corrected.

Miss Mayrand: I have to say in this case, I do not think I pointed out these mistakes. They found them themselves.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I see. Well, that is a rare admission to make on Parliament Hill. We usually all like to take credit for anything that comes along.

Senator Godfrey: No. Only the elected.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Not the selected ones but the elected ones.

SOR/77-220, the Grain Cargo Regulations under the Canada Shipping Act and we have a page and a half of commentary herewith printed:

GRAIN CARGO REGULATIONS

Canada Shipping Act

P.C. 1977-575

August 23, 1977

Criterion 14

1. Section 3(2) makes the Regulations applicable to vessels of less than five hundred tons gross tonnage "only to the extent that it is reasonably practicable". Depending upon maritime custom, this may be a very vague rule which may cause difficulties for masters, owners and agents who are expressly charged by section 4 with the responsibility of ensuring that their ships meet the requirements of the Regulations.

An explanation should be sought from the Department of Transport.

2. Section 6(1)(a) refers to an organization "that issued the document of authorization" and section 13(3)(b)(ii) to "an organization recognized by the Administration". "Organization" is not defined in the Regulations or in the enabling sections of the Shipping Act. It is not clear why the word "government" appears in section 6(1)(a), since elsewhere the Regulations use the word "Administration" (defined in section 2(1)).

3. Section 13(4) uses the phrases "considered to be capable of complying with these Regulations". This clearly means something other than "deemed to comply with these Regulations". But by whom, and by what means, is it to be determined that a ship considered capable of complying with the

[Translation]

Le coprésident (M. McCleave): Le commentaire fait au n° 4 a déjà donné lieu à un véritable tollé parce qu'un poisson semble être mort dans le passage d'une langue à l'autre.

Mlle Mayrand: Ce n'est qu'une omission. Comme nous les avons déjà étudiés très soigneusement, pourquoi ne pas souligner ce genre de choses.

Le coprésident (M. McCleave): Merci, mademoiselle Mayrand.

Le DORS/77-220, non, le DORS/77-245, je suis désolé. Il traite également des règlements sur les bâtiments de pêche étrangers et n'est en fait qu'une mise à jour. On semble avoir évidemment reconnu vos efforts, mademoiselle Mayrand, et corrigé les amendements.

Mlle Mayrand: Je dois dire que ce n'est pas moi qui ai relevé ces erreurs dans ce cas. Ils les ont trouvées eux-mêmes.

Le coprésident (M. McCleave): Je vois. C'est très rare qu'on fasse pareil avec sur la Colline. En général, nous aimons nous arroger le plus de mérite possible.

Le sénateur Godfrey: Non, seulement les représentants élus.

Le coprésident (M. McCleave): Pas ceux qui sont choisis, ceux qui sont élus.

DORS/77-220, Règlement sur les cargaisons de grains, en vertu de la Loi sur la marine marchande du Canada. Nous avons quatre pages de commentaires:

RÈGLEMENT SUR LES CARGAISONS DE GRAINS

Loi sur la marine marchande du Canada

C.P. 1977-575

Le 23 août 1977

1. Le paragraphe 3(2) stipule que le Règlement ne s'applique aux bateaux de 500 tonneaux de jauge brute «que dans les limites du possible». Selon la tradition maritime, ce décret pourrait se révéler très vague et causer des difficultés aux capitaines, aux armateurs, et à leurs mandataires qui, en vertu de l'article 4, ont la responsabilité expresse de s'assurer de la conformité du navire aux exigences de ce règlement.

On devrait demander des explications au ministère des Transports à ce sujet.

2. A l'alinéa 6(1)a) il est question d'une organisation «qui a émis l'autorisation», et au sous-alinéa 13(3)b)(ii), il est question d'une «organisation reconnue par l'Administration». Le mot «organisation» n'est défini ni dans le Règlement ni dans les dispositions habilitantes de la Loi sur la marine marchande. L'emploi du mot «gouvernement» à l'alinéa 6(1)a) est ambigu puisqu'ailleurs dans le Règlement on utilise le mot «Administration» (défini au paragraphe 2(1)).

3. Au paragraphe 13(4), on trouve les mots «considéré comme apte à se conformer au présent règlement». De toute évidence, cela signifie quelque chose d'autre que «réputé conforme à ce règlement». Mais, qui déterminera qu'un navire considéré apte à se conformer au présent règlement s'y con-

[Texte]

Regulations in fact does so? There may well be a simple explanation which the Department of Transport can provide.

4. Section 2(1) of Part I, Schedule I (page 14)

An explanation of the use of the word “normally” should be sought.

5. Criterion 1(a)

Section 18

This provision is an extension of that embodied in the old Regulations which only allowed the Minister to exempt a ship or class of ships from requirements of the Regulations. The enabling power, in this case section 607 of the Shipping Act, permits the Governor in Council to make regulations “prescribing the manner in which grain cargoes and deck cargoes may be carried on any Canadian ship, or on any ship not registered in Canada that is within any port in Canada”. This might not, on the surface at least, be thought to extend to a provision such as section 18.

It is probable that section 18 reflects a provision of one or other of the International Conventions for the Safety of Life at Sea, 1960 or 1974 referred to in the definition of “contracting government” in section 2(1) of the Regulations. As a first step the Department of Transport might be asked to explain whether this is so and, if so, whence flows the authority to implement the Convention in Canadian (municipal) law or to provide for the exemptions mentioned in section 18.

Section 17 may not raise the same considerations, since no exemption from requirements is provided for, only the substitution of one requirement for another, albeit in the case of a Canadian ship at the discretion of the Minister who, in effect, has a power to make a special rule for special cases.

It is probable that the new Regulations reflect a faithful implementation into Canadian law of an international agreement. However, in the absence of an express statutory provision providing for such implementation the Governor in Council is circumscribed by the enabling powers in the Shipping Act which, quite possibly, are not wide enough to achieve the desired object. Since the Committee has seen many instances of international maritime agreements being implemented by regulation, and doubts and questions have been expressed in respect of some of them, the Committee may wish to suggest to the Minister that the new Maritime Code should provide for a schedule of international agreements which the Governor in Council may implement by regulation, to which schedule he may add new agreements by regulation, all such additions, of course, being governed by an affirmative resolution procedure.

6. Section 17(1)(a)

There is an error in the second line of the French version. It says “the Minister may allow *this* fitting . . .”, while the English text, which seems to be correct, says “the Minister may allow *another* fitting . . .”.

[Traduction]

forme effectivement, et comment procédera-t-on pour rétablir ce qu'il en est? Peut-être la réponse est-elle très simple et le ministère des Transports pourra-t-il nous la fournir.

4. Le paragraphe 2(1) de la Partie I, Annexe I (page 14)

On devrait demander des explications quant à l'emploi du mot «habituellement».

5. Critère 1(a)

Article 18

Cette disposition n'est qu'une extension de celle contenue dans l'ancien Règlement et en vertu de laquelle le Ministre ne pouvait qu'exempter un navire ou une classe de navires des exigences du Règlement. Aux termes de l'article 607 de la Loi sur la marine marchande, le gouverneur en conseil peut établir des règlements pour «prescrire la manière dont peuvent être transportées les cargaisons de grains et les pontées sur un navire canadien, ou sur un navire non immatriculé au Canada et se trouvant dans un port du Canada». Cette disposition, du moins à première vue, ne semble pas aller aussi loin que ce que prévoit l'article 18.

Il est probable que l'article 18 reflète les dispositions de l'une ou l'autre des deux conventions internationales pour la sauvegarde de la vie humaine en mer, signées en 1960 et en 1974 respectivement, auxquelles on se reporte dans la définition de «gouvernement contractant» qui figure au paragraphe 2(1) du Règlement. On pourrait d'abord demander aux représentants du ministère des Transports de nous dire si c'est bien le cas, et, dans l'affirmative, d'où émane l'autorité d'appliquer la Convention dans la loi (interne) canadienne ou de prévoir les exemptions mentionnées à l'article 18.

Ces remarques ne s'appliquent pas nécessairement à l'article 17, car on n'y prévoit pas d'exemption quant aux exigences, mais simplement le remplacement d'une exigence par une autre, et ce uniquement dans le cas d'un navire canadien, et à la discrétion du Ministre, lequel a alors le pouvoir d'édicter des règlements spéciaux dans des cas spéciaux.

Le nouveau Règlement constitue probablement l'application fidèle d'un accord international dans la loi canadienne. Toutefois, en l'absence d'une disposition de la loi prévoyant explicitement une telle application, le gouverneur en conseil ne détient que les pouvoirs qui lui sont conférés par la Loi sur la marine marchande, lesquels n'ont peut-être pas suffisamment de portée pour permettre d'atteindre cet objectif. Vu que le Comité a constaté qu'on a appliqué par voie de règlement beaucoup d'ententes maritimes internationales, et que des doutes et des questions ont été soulevées quant à l'application de certaines de ces ententes, il prie le Ministre de faire en sorte que le nouveau Code maritime contienne une liste des accords internationaux que le gouverneur en conseil peut appliquer par voie de règlement, liste à laquelle on pourrait ajouter de nouveaux accords, toute addition de cette nature devant, bien sûr, être soumise à la procédure de résolution affirmative.

6. Alinéa 17(1)a)

Il y a une erreur à la deuxième ligne de la version française. On y lit: «le ministre peut permettre que *ce* dispositif . . .», alors que le texte anglais, qui semble exact, dit: «le ministre peut permettre qu'*un autre* dispositif . . .».

[Text]

• 1600

I take it that on point one there probably would be agreement. When we have doubts it is a matter of writing to the Department or contacting them by phone, I suppose, would be as simple a way of dealing with it as possible.

Mr. Massey: Yes, there are all matters which can be cleared up through communication with the Department.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Massey, my understanding is that it should only be a matter of very quick time, though, before we get the new Maritime Code going through both Houses in remarkably quick time.

Mr. Massey: Right.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): The Senate has done a real job in amending it, and my briefing . . .

Senator Riley: Is it before the House now?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): It is not in there yet. I have talked to the Minister of Transport about it, Senator Riley, and advised him that I have been briefed by the Department of Transport on it—this is another hat that I am wearing when I am recording this conversation—there should be no reason why it could not be brought in and very, very quickly dealt with, because of the job that you people have done it.

Senator Riley: The Department has agreed with all or practically all the amendments. Right?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Yes.

The Joint Chairman (Senator Forsey): But when I raised the question, you may recall Senator Riley, in the Senate the Leader seemed to be rather vague about where the thing would stand in the Parliamentary timetable. I asked what news there was of the late lamented maritime code bill, and he was not able, as I recall it, to give us any kind of assurance about when we might expect it. I asked him if it might be introduced first in the Senate to hurry things up, and I got a rather inconclusive answer, I thought.

Senator Riley: Did they not transfer it over to the new session?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): That is what has happened to it, Senator Riley. So it has to go, in theory anyway, through the whole process that one has with regard to legislation, but the fact is that it has been so well and truly scouted that it is just a matter, and I know I can say this, with the Official Opposition, at least in the House of Commons, that if brought in we would not want it to go to a committee. We would be prepared to take all stages, and take them very very quickly through the House of Commons.

Senator Riley: It did not go to committee last time. Bill 61 had gone to committee, but this is different.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): As I say, you people did a real job on it in the Senate . . .

Senator Riley: With the assistance of the Canadian Bar Association.

[Translation]

Je suppose que vous êtes d'accord avec le premier point. Lorsque nous avons des doutes, nous écrivons au ministère ou nous communiquons par téléphone, ce qui est, je suppose, la façon la plus simple de régler la question.

M. Massey: Oui, ce sont toutes des questions qui peuvent être réglées en communiquant avec le ministère.

Le coprésident (M. McCleave): Si j'ai bien compris, monsieur Massey, le nouveau code maritime sera très rapidement adopté par les deux Chambres.

M. Massey: Oui.

Le coprésident (M. McCleave): Le Sénat a fait du bon travail en l'amendant, et . . .

Le sénateur Riley: Le code est-il devant la Chambre en ce moment?

Le coprésident (M. McCleave): Pas encore. J'ai parlé au ministre des Transports à ce sujet, sénateur Riley, et je l'ai informé que j'avais été mis au courant par le ministère des Transports. J'assume un autre titre ici pour parler de cette conversation—il n'y a pas de raison pour qu'il ne puisse être adopté très, très rapidement étant donné le bon travail que vous avez fait.

Le sénateur Riley: Le ministère a été d'accord avec presque tous les amendements. N'est-ce pas?

Le coprésident (M. McCleave): Oui.

Le coprésident (sénateur Forsey): Vous vous souviendrez peut-être, sénateur Riley, que lorsque j'ai soulevé la question au Sénat, le leader a semblé assez vague quant à la place qu'occupe le code dans l'horaire du Parlement. Je lui ai demandé quelles nouvelles il avait au sujet du code maritime qu'on attend depuis longtemps et il n'a pas pu me donner d'assurance quant à la date où il pourrait être adopté. Je lui ai demandé s'il pourrait être présenté d'abord au Sénat afin d'accélérer les choses et la réponse que j'ai reçue m'a semblé assez vague.

Le sénateur Riley: Ne l'a-t-on pas remis à la nouvelle session?

Le coprésident (M. McCleave): C'est ce qui s'est produit, sénateur Riley. Il doit donc passer, en théorie du moins, par toutes les étapes normales d'une loi, mais le fait est qu'il a été tellement bien étudié que je puis dire, avec l'appui de l'Opposition officielle, du moins en Chambre, que s'il était présenté nous ne voudrions pas qu'il aille en comité. Nous serions disposés à passer par toutes les étapes et à le faire adopter très rapidement par la Chambre des communes.

Le sénateur Riley: Il n'est pas allé en comité la dernière fois. Le bill 61 a été étudié par un comité, mais ceci est différent.

Le coprésident (M. McCleave): Comme je l'ai dit, vous avez fait du bon travail au Sénat . . .

Le sénateur Riley: Avec l'aide de l'Association du Barreau canadien.

[Texte]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Yes, and with members, more particularly, from its maritime law society.

The reason I raised all this was simply that I did not want our Counsel to be, perhaps, spending their time running down things in the Canada Shipping Act when it will be quite likely that in a few weeks time we will have a new piece of legislation to supersede it.

Mr. Eglington: Except that the part of the Code which is now in progress is only your partial replacement to the Shipping Act. Large slabs of it still remain, and since there will be other books of the Maritime Code coming forward in the future, there would still be time for making some sort of provision for the implementation of international agreements.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I think what we are dealing with here, your six points, they can be dealt with. Is it Mr. Maloney, or Mahoney from the Department of Transport who has been dealing with the Canada Shipping Act, or the new Code rather? Would that be the will of the Committee that Counsel follow up their doubts?

Senator Riley: Right.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Massey.

Mr. Massey: Mr. Chairman, are you suggesting that we should follow this matter up, or that we should hold off until the amendments?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): No, I think that you should follow it up.

Senator Riley: There could be further amendments made in the Commons.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Yes, that is quite true, but I think that whatever was decided on the document that you presented to your House and came back to us on the final day of the old session, that would be the new Maritime Code. I have heard nothing to indicate and I have received no objection in my own capacity on the bill to have any doubt that the . . .

Senator Riley: What about the local shipping interests in the Maritimes, in Halifax?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): No, I have not heard word from anybody.

• 1605

We turn next to SOR/77-255—General Radio Regulations, Part II, amendment. There is a brief exchange, which, has a long heading and a short ending, from Mr. Roger to Miss Mayrand.

Herewith printed.

Monday, June 20, 1977

Lise Mayrand,
Legal Advisor,
Joint Standing Committee of the
Senate and of the House of Commons
on Regulations and other Statutory Instruments,
c/o The Senate
Ottawa, Ontario.

[Traduction]

Le coprésident (M. McCleave): Oui, et plus particulièrement avec l'aide des membres de la Société de droit maritime.

La raison pour laquelle je parle de cette question c'est simplement que je ne voulais pas que nos conseillers consacrent leur temps à étudier la Loi sur la marine marchande du Canada parce que dans quelques semaines, il est fort probable que nous aurons une nouvelle loi pour la remplacer.

M. Eglington: La partie du code qui est maintenant à l'étude ne peut cependant remplacer qu'une partie de la Loi sur la marine marchande. Il en restera d'importantes parties et comme nous aurons plus tard d'autres parties du code maritime nous aurons toujours le temps de prévoir l'application des ententes internationales.

Le coprésident (M. McCleave): Je crois qu'on peut ici régler les six points. Est-ce que c'est M. Maloney ou M. Mahoney du ministère des Transports qui s'est occupé de la Loi sur la marine marchande du Canada, ou plutôt du nouveau code? Le Comité voudrait-il que le conseiller dissipe leurs doutes?

Le sénateur Riley: Oui.

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur Massey.

M. Massey: Monsieur le président, proposez-vous que nous donnions suite à cette affaire ou que nous attendions les amendements?

Le coprésident (M. McCleave): Non, je pense qu'on devrait y donner suite.

Le sénateur Riley: D'autres amendements pourraient être présentés en Chambre.

Le coprésident (M. McCleave): Oui, c'est exact, mais je pense que ce que contenait le document que vous avez présenté à votre Chambre qui nous est revenu le dernier jour de l'ancienne session, sera inclus dans le nouveau code maritime. Je n'ai pas entendu, ni reçu d'objections à l'égard de ce bill qui pourrait nous faire douter que . . .

Le sénateur Riley: Même pas des armateurs locaux à Halifax, dans les Maritimes?

Le coprésident (M. McCleave): Non, je n'ai pas reçu d'objection.

Passons maintenant au DORS/77-255, Règlement général sur la radio, partie II, amendement. Il y a un court commentaire avec (un) long en-tête et une courte conclusion, de M. Roger à M^{lle} Mayrand.

Imprimé ici.

Le lundi 20 juin 1977

Lise Mayrand
Conseiller juridique
Comité mixte permanent
du sénat et de la Chambre
des Communes des Règlements
et autres textes réglementaires
a/s LE SÉNAT, Ottawa, Ontario

[Text]

RE: General Radio Regulations, Part II, Amendment—SOR/77-255, G. O. Vol. III, No. 7 Differences concerning the arrangement of the French and English versions.

Further to our telephone conversation of June 14, 1977. The difference of position between the two versions is not intended, on the contrary, it is a mistake which we noted only at the time of publication. After reviewing both versions, as it became obvious there was no legal error or lack of consistency between the two versions as far as their substance is concerned, we thought it was unnecessary to make any correction.

In this particular case, a lack of communication between those who are responsible for the French and English versions has been the cause of this wrong arrangement.

Raymond Roger,
Privy Council,
West Memorial Building,
344 Wellington Street,
Room 2112,
Ottawa, Ontario
K1A 0H8

Miss Mayrand: May I suggest that it is not printed? It was a conversation that I had with Mr. Roger, in which I wondered simply why in the schedule, if you look at the section amendments—let us say that paragraph 1.(1) of the schedule amends in the French version 6(1)(a)—to see why in the English it amends 6(1)(a). It is just that the amendments were not put in the same sections but the content is the same. There were communication problems between the drafting in French and in English. There is no point in asking for it to be amended but they will be more cautious in the future. It is the only time it has happened.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I think it is still worth printing. It is a substantial issue, is it not?

Senator Godfrey: Except that we already have the explanation on the record.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Yes, we have the explanation on the record, but I think all departments should be aware that one of the things we give attention to in this Committee is the very basic one of the language question.

Senator, we go to SOR/77-311. This is in Senator Riley's backyard, the Saint John Water Services Tariff, and one paragraph of comments.

Herewith printed.

SAINT JOHN WATER SERVICE TARIFF, amendment

National Harbours Board Act

P.C. 1977-1013

September 15, 1977

In paragraph 1(a), (b) and (c) of the Schedule, the French version should have used the word "droit" instead of "taxe". "Droit" is the word used in the enabling Act, it has consistent-

[Translation]

OBJET: Règlement général sur la radio, Partie II, Amendements—DORS/77-255, G.O. Vol. III, No. 7 Différences concernant la disposition de la version française et anglaise.

Suite à notre conversation téléphonique du 14 juin/77. Le décalage entre les deux versions n'est pas voulu; bien au contraire il s'agit d'une erreur dont nous n'avons pris connaissance qu'au moment de la publication. Après examen, comme il est apparu qu'il n'y avait pas d'erreur juridique ou d'absence de conformité quant au fonds entre les deux versions, nous n'avons pas cru bon de procéder à une correction.

Dans ce cas particulier, un manque de communication entre ceux qui sont responsables de la version française et anglaise a été à l'origine de cette situation erronée.

Raymond Roger
Conseil privé
Édifice Commémoratif ouest
344, rue Wellington
Pièce 2112
Ottawa Ontario
K1A 0H8

Mlle Mayrand: Puis-je proposer de ne pas l'imprimer? C'est une conversation que j'ai eue avec M. Roger, et où je me demandais pourquoi les amendements de l'annexe ne modifiaient pas les mêmes articles, alors que le contenu était le même. On peut prendre par exemple le paragraphe 1.(1) dans l'annexe qui modifie l'alinéa 6(1)(a) de la version française. Il y a eu des problèmes de communication entre les rédacteurs français et anglais. Il serait inutile de demander que cela soit modifié mais ils feront plus attention à l'avenir. C'est la première fois que cela se produit.

Le coprésident (M. McCleave): Je crois quand même que cela vaut la peine de l'imprimer. C'est une question importante, n'est-ce pas?

Le sénateur Godfrey: Mais nous avons déjà une explication consignée au compte rendu.

Le coprésident (M. McCleave): Oui, nous avons l'explication au compte rendu mais je pense que tous les ministères devraient savoir que nous faisons très attention au Comité à la question fondamentale du langage.

Sénateur, nous passons maintenant au DORS/77-311. Cela concerne plus particulièrement le sénateur Riley, parce qu'il s'agit du tarif du service d'eau de Saint-Jean (N-B), et ce règlement est accompagné d'un paragraphe de commentaires.

Imprimé ici.

TARIF DU SERVICE D'EAU DE SAINT-JEAN (N.-B.)—
Modification

Loi sur le Conseil des ports nationaux

C.P. 1977-1013

Le 15 septembre 1977

Aux alinéas 1(a), (b) et (c) de la version française de l'annexe, on aurait dû utiliser le mot «droit» au lieu du mot «taxe». Comme le mot «droit» est utilisé dans la loi d'habilita-

[Texte]

ly been used in all the other Tariff regulations and is, in any event, used as a title to the column setting the charges in this Schedule.

Miss Mayrand: It is another question of trying to use the statutory language in both languages. In this case, though, as much as I think that the language of the enabling section should be used in the making of a regulation, in the case of a toll, which in the enabling section is translated by droit, I realize that the National Harbours Board is an old Act and in just the section precedent they give the translation of toll by *droit ou taxe*, so I do not think I should pursue the point much further.

Senator Riley: They are bringing in a new act anyway, are they not?

Miss Mayrand: Yes, they are, and all in all, they are much more careful about the language they use nowadays.

Senator Riley: They are aware of this . . .

Miss Mayrand: Yes, and I will point out to the department that they should be consistent there again.

Senator Riley: This act should be introduced in the present session, I think.

Mr. Eglington: It already has been.

Senator Riley: Has it been?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): It was Bill C-6.

SOR/77-327—Alberta Fishery Regulations. Mr. Eglington had written to Mr. Levelton on August 16 and received a reply from a person on behalf of Mr. Levelton of August 24. I do not think I would even begin to hazard the name of the person who replied for Mr. Levelton. Be that as it may, the two letters are herewith printed.

August 16, 1977

C. R. Levelton, Esq.,
Director-General,
Fishing Services Directorate,
Fisheries and Marine Service,
Department of Fisheries and
the Environment,
OTTAWA.

Dear Mr. Levelton:

Re: SOR/77-327, Alberta Fishery Regulations,
amendment

The new section 47(m) of the Regulations, as made by section 3 of the above amendment, uses the phrase "molest, disturb or remove fish from any fish holding . . .". I would like to be reassured that the offence of molesting or disturbing fish under section 47(m) relates only to fish in any fish-holding or collection facilities or structures operated by the Alberta department of Recreation, Parks and Wildlife.

Yours sincerely,

G. C. Eglington.

[Traduction]

tion, il a été utilisé dans tous les autres règlements concernant les tarifs douaniers, et, de toute façon, il coiffe, dans cette annexe, la colonne où figurent les droits exigibles.

Mlle Mayrand: Ici encore, il s'agit d'utiliser la terminologie statutaire dans les deux langues. Même si je crois qu'il faut utiliser le libellé de l'article habilitant en rédigeant un règlement, il s'agit ici d'un cas où l'on a traduit «toll» par droit, dans l'article habilitant, et par taxe dans le règlement. Je me rends compte que la Loi sur le Conseil des ports nationaux est une vieille loi et que dans l'article précédent, on traduit «toll» par «droit ou taxe». Je ne poursuivrai donc pas l'affaire plus loin.

Le sénateur Riley: Ils vont présenter une nouvelle loi de toute façon, n'est-ce pas?

Mlle Mayrand: Oui. De toute façon, ils font beaucoup plus attention aux termes qu'ils utilisent de nos jours.

Le sénateur Riley: Ils savent que . . .

Mlle Mayrand: Oui, et je vais souligner au ministère qu'il devrait être logique en la rédigeant.

Le sénateur Riley: Cette loi devrait être présentée au cours de la présente session, je pense.

M. Eglington: Elle l'a déjà été.

Le sénateur Riley: Déjà?

Le coprésident (M. McCleave): C'était le Bill C-6.

Le DORS/77-327—Règlement de pêche de l'Alberta. M. Eglington a écrit à M. Levelton le 16 juillet et a reçu une réponse au nom de M. Levelton le 24 août. Je n'essaierai même pas de lire le nom de la personne qui a répondu pour M. Levelton. Quoiqu'il en soit, les deux lettres sont imprimées.

Le 16 août 1977

Monsieur C. R. Levelton
Directeur général
Direction générale des services des pêches
Service des pêches et de la mer
Ministère des Pêches et de l'Environnement
OTTAWA

Monsieur,

Objet: DORS/77-327, Règlement de pêche de l'Alberta—modification

Le nouveau paragraphe 47(m) du règlement, institué par l'article 3 de la modification susmentionnée, emploie la phrase «de maltraiter, de déranger ou de retirer du poisson de tout bassin». J'aimerais qu'on m'assure que l'infraction consistant à maltraiter ou à déranger du poisson en vertu du paragraphe 47(m) s'applique seulement aux poissons de tout bassin ou installation de rassemblement exploités par le ministère des Loisirs, des Parcs et de la Faune de l'Alberta.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

G. C. Eglington

[Text]

August 24, 1977

Mr. G. C. Eglington,
Counsel,
Standing Joint Committee on
Regulations and Other Statutory Instruments,
Victoria Building,
140 Wellington Street,
Ottawa, Ontario.

Dear Mr. Eglington:

Re: SOR/77-327, Alberta Fishery Regulations,
amendment

Reference to your letter of August 15, 1977, please be advised that the subject amendment to Section 47 applies only to fish in any fish holding or collection facility operated by the Alberta Department of Recreation, Parks and Wildlife.

This includes facilities such as fish hatcheries, holding ponds or equipment of a temporary nature where fish are being collected for spawning purposes, ie: a live box anchored in a lake where field collections are being carried.

Yours sincerely,

C. R. Levelton,
Director General,
Fishing Services Directorate.

Mr. Eglington: This is a small drafting point, Mr. Chairman. The letter back takes care of it. I was just a little concerned that the drafting was particularly wide and that the molesting of fish, toward stolen fish, was not confined to the fish holding tank. It appears that it is to be so confined, so there is no problem.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): You got the reassurance that you sought.

Mr. Eglington: Yes.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Thank you very much.

Then we turn to SOR/77-378—Schedule I to the Canada Grain Act. Mr. Massey had written to Mr. Pound on July 26 and received a reply from the corresponding secretary, Mr. Allen, on August 2.

July 26, 1977

Mr. H. D. Pound
Chief Commissioner
Canadian Grain Commission
303 Main Street Rm. 600
Winnipeg, Manitoba R3C 3G8

Dear Sir:

Re: Canada Grain Act, Schedule I to the Act, amendment—SOR/77-378

[Translation]

Le 24 août 1977

Monsieur G. C. Eglington
Conseiller juridique
Comité mixte permanent des Règlements et
autres textes réglementaires
Immeuble Victoria
140, rue Wellington
Ottawa (Ontario)

Monsieur,

Objet: DORS/77-327, Règlement de pêche de l'Alberta—modification

Pour faire suite à votre lettre du 15 août dernier, soyez assuré que la modification apportée à l'article 47 s'applique seulement aux poissons de tout bassin ou installation de rassemblement exploités par le ministère des Loisirs, des Parcs et de la Faune de l'Alberta.

Ceci comprend les établissements piscicoles, les étangs collecteurs ou le matériel temporaire dans lequel le poisson est recueilli aux fins de reproduction, soit une boîte placée dans un lac où l'on recueille du poisson.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Le Directeur général,
Direction générale des services des pêches,
C. R. Levelton

M. Eglington: C'est une question de rédaction, monsieur le président. La réponse que j'ai reçue règle la question. Je m'inquiétais du fait que le libellé de l'article était très vague et que l'infraction consistant à maltraiter du poisson ne s'appliquait pas seulement au bassin de rassemblement. Il semble que cette infraction se limite à ces bassins, de sorte qu'il n'y a plus de problème.

Le coprésident (M. McCleave): Vous avez obtenu l'assurance que vous cherchiez.

M. Eglington: Oui.

Le coprésident (M. McCleave): Merci beaucoup.

Nous passons maintenant au DORS/77-378—Loi sur les grains du Canada, annexe I de la loi. M. Massey a écrit à M. Pound le 26 juillet et a reçu une réponse du secrétaire, M. Allen, le 2 août.

Le 26 juillet 1977

M. H. D. Pound
Commissaire en Chef
Commission canadienne des grains
303 Main Street
Winnipeg Manitoba

Monsieur,

Objet: Loi sur les grains du Canada, Annexe I de la loi—modification—DORS/77-378

[Texte]

Would you please confirm that the above Order was laid before Parliament within fifteen days from the time it was made pursuant to Section 15(6) of the Canada Grain Act.

Thank you for your attention herein.

Yours sincerely,

Melez Massey.

August 2, 1977

Standing Joint Committee of the Senate and of the House of Commons on Regulations and other Statutory Instruments
c/o The Senate
OTTAWA, Ontario K1A 0A4

Attention: Mr. Melez Massey

Dear Sir:

Re: Canada Grain Act, Schedule I to the Act, Amendment SOR/77-378

In reply to your letter of July 26, 1977, addressed to Mr. Pound, we wish to advise that the above Order was tabled in the House of Commons by the Minister of Agriculture on Friday, June 3, 1977, as indicated in the attached copy of page 916 of the Votes and Proceedings.

All arrangements for the tabling of such Orders are made by Agriculture Canada headquarters' personnel at Ottawa, and we have been assured that every effort is made to have this action taken within the 15 days prescribed in section 15(6) of the Canada Grain Act. There appears to be no specific explanation for the delay of a few days in the tabling of SOR/77-378 which was registered on May 6, 1977, but we understand that it is necessary for the department to await arrival of official copies of Orders in Council from the Privy Council office by mail before proceeding with the other necessary formalities.

If you require any further information relating to this matter, we suggest that you contact Mr. G. G. Esdale, Chief, Administrative Services Section, Agriculture Canada, Ottawa.

Yours very truly,

R. S. Allen
Corresponding Secretary

COUNSEL'S NOTE

The validity of the amendment is not affected by the late tabling.

GCE

Mr. Massey: I think the exchange of correspondence really sets out our concern. The regulation was tabled, it was tabled late, however this does not affect its validity.

[Traduction]

Je vous serais reconnaissant de me confirmer que le décret ci-dessus a été déposé au Parlement dans les quinze jours qui ont suivi sa promulgation conformément au paragraphe 15(6) de la Loi sur les grains du Canada.

Je vous remercie de votre attention dans cette affaire.

Veillez agréer, Monsieur, l'assurance de mes sentiments distingués.

Melez Massey.

Le 2 août 1977

Comité mixte permanent des règlements
et autres textes réglementaires,
Le Sénat,
OTTAWA.

A l'attention de M. Melez Massey

Monsieur,

Objet: Loi sur les grains du Canada, Annexe I de la loi—
Modification—DORS/77-378

En réponse à votre lettre du 26 juillet 1977 adressée à M. Pound, nous vous informons que le décret ci-dessus a été déposé à la Chambre des communes par le ministre de l'Agriculture le vendredi 31 juin 1977, comme en témoigne la copie ci-jointe de la page 916 des procès-verbaux.

Toutes les dispositions nécessaires au dépôt de ce décret sont prises par le personnel de l'administration centrale d'Agriculture Canada à Ottawa, et on nous a assuré que tous les efforts étaient faits pour que ces mesures soient prises dans le délai de quinze jours prévu au paragraphe 15(6) de la Loi sur les grains du Canada. Il semble qu'il n'y ait aucune explication particulière au retard de quelques jours accusé par le dépôt du DORS/77-378, qui a été enregistré le 6 mai 1977, mais le ministère a dû attendre l'arrivée, par la poste, des copies officielles des décrets en conseil émanant du bureau du Conseil privé avant d'entreprendre les autres formalités nécessaires.

Pour de plus amples renseignements sur cette affaire, veuillez prendre contact avec M. G. G. Esdale, chef des services administratifs, Agriculture Canada, Ottawa.

Veillez agréer, Monsieur, l'assurance de mes sentiments distingués.

Le secrétaire
R. S. Allen

NOTE DU CONSEILLER JURIDIQUE

La validité de la modification n'est pas affectée par le dépôt tardif.

GCE

M. Massey: Je pense que l'échange de correspondance explique notre préoccupation. Les règlements ont été déposés, en retard, mais cela ne touche en rien la validité de la modification.

[Text]

[Translation]

• 1610

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Fine, thank you.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien, merci.

SOR/77-436, Manufacturers in Bond Regulations. The brief—it is from the Excise Act but it shall be printed to make what follows understandable, or more understandable. A letter from Mr. Eglington to Mr. J. P. Connell of August 17 and a reply back on September 13, herewith printed.

DORS/77-436, Règlement sur les fabricants entrepositaires. Il y a un extrait de la loi sur l'accise et il sera imprimé afin de rendre ce qui suit plus compréhensible. Seront également imprimées une lettre de M. Eglington à M. J. P. Connell le 17 août et une réponse le 13 septembre.

Excise Act

Loi sur l'accise

196. The Governor in Council may make such regulations as to him seem necessary for carrying into effect and enforcing the provisions of this Act respecting the manufacture of goods in bond, or the warehousing of such goods when manufactured or restricting the sale of such goods, and may, by such regulations, require any bond or any oath or affirmation that he deems requisite for the purposes aforesaid.

196. Le gouverneur en conseil peut, de temps à autre, établir les règlements qui lui paraissent nécessaires pour mettre à effet et faire exécuter les dispositions de la présente loi relativement à la fabrication d'articles en entrepôt, ou pour la mise en entrepôt de ces articles, lorsqu'ils sont fabriqués, ou pour restreindre la vente de ces articles; et il peut, par ces règlements, exiger tout cautionnement ou tout serment ou affirmation qu'il juge nécessaire aux fins susmentionnées.

August 17, 1977

Le 17 août 1977

J. P. Connell, Esq.,
Deputy Minister,
Department of National Revenue
(Customs and Excise),

Monsieur J. P. Connell
Sous-ministre
Ministère du Revenu national
(Douanes et Accise)

Dear Mr. Connell:

Monsieur,

Re: SOR/77-436, Manufacturers in Bond Regulations

Objet: DORS/77-436, Règlement sur les fabricants entrepositaires

A perusal of the above Regulations prompts several questions which it is better I should put to you before submitting the Regulations to the Committee.

La lecture du Règlement susmentionné suggère plusieurs questions qu'il est préférable que je vous pose avant de présenter le Règlement au Comité.

1. Section 5 and Section 7

1. Article 5 et article 7

Who gives the approval to the substitute? Are there in fact "approved substitutes" set down in some Bulletin or Guideline?

Qui donne l'approbation relative au succédané? Y a-t-il en fait des «succédanés approuvés» qui soient énoncés dans un bulletin ou des directives?

2. Section 4(2)

2. Paragraphe 4(2)

The Minister is empowered to impose conditions. The enabling powers in the Excise Act are exceptionally broad, but it will be helpful to know which is relied on. Are the conditions standard and known to the trade, or are they developed ad hoc in response to each formula card furnished pursuant to section 4(1)?

Le ministre a pleins pouvoirs pour imposer des conditions. Les pouvoirs habilitants de la Loi sur l'accise sont exceptionnellement étendus mais il sera utile de savoir sur lequel on s'appuie. Les conditions sont-elles normalisées et connues de l'industrie ou sont-elles spécialement mises au point pour répondre à chaque fiche de formule fournie conformément au paragraphe 4(1)?

3. Section 13

3. Article 13

To which of the enabling powers does this section relate?

Auquel des pouvoirs habilitants cet article se rattache-t-il?

I shall be glad to receive your reply for use at the beginning of the next Session of Parliament.

Je serais heureux de recevoir votre réponse pour utilisation au début de la prochaine session du Parlement.

Yours sincerely,

Je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

G. C. Eglington.

G. C. Eglington.

[Texte]

September 13, 1977

Mr. G. C. Eglington,
Counsel,
Standing Joint Committee on Regulations
and Other Statutory Instruments,
The Senate,
Ottawa, Ontario.
K1A 0A4

Dear Mr. Eglington:

Thank you for your letter of August 17, 1977 proffering several questions regarding the Manufacturers In Bond Regulations, SOR/77-436.

The "approved substitutes" referred to in sections 5 and 7 are not set down in any Bulletin or Guideline; however, such substitutes are known to the trade. Because the substitutes may vary in strength from that of vanillin the required denaturant, the approval by the Departmental Laboratory advises the manufacturer as to the vanillin equivalent contained in the compounded substitute.

In response to your question on section 4(2) as to the conditional approval of formula cards, we can assure you that the conditions are standard and known to the trade. The conditions for such approvals are in fact contained in the regulations.

e.g. a formula card submitted for a vanillin solution as described in section 5(a) would be approved subject to the condition that the solution is to be further manufactured in bond under an approved formula.

To respond to your third question, the enabling power to make the regulation contained in section 13 was considered, by this Department, to be section 196 of the Excise Act.

I will be pleased to provide any further information on these regulations that you may require.

Yours truly,

J. P. Connell.

Senator Riley: Is this the Manufacturers in Bond Regulations?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Yes.

Senator Riley: I have got it here and the letter refers to SOR/77-378 and here on the agenda it is SOR/77-436.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): It is SOR/77-436.

Mr. Eglington: SOR/77-436.

Senator Riley: Where does SOR/77-378 come in? Oh, this is the Canada Grain Act I have.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I do not see anything about SOR/77-378. You have lost me completely, Senator Riley.

Mr. Eglington: SOR/77-378 was the one we just finished with.

[Traduction]

Le 13 septembre 1977

Monsieur G. C. Eglington
Avocat
Comité mixte permanent des Règlements
et autres textes réglementaires
Le Sénat
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Monsieur,

Je vous remercie de votre lettre du 17 août 1977 qui contenait plusieurs questions au sujet du Règlement sur les fabricants entrepositaires, DORS/77-436.

Les «succédanés approuvés» dont il est fait mention aux articles 5 et 7 ne sont énoncés dans aucun bulletin ou directives. Toutefois, ces succédanés sont connus de l'industrie. Étant donné que la force du succédané peut être différente de celle de la vanilline qui est dénaturant exigé, l'approbation donnée par le laboratoire du ministère informe le fabricant de l'équivalent en vanilline qui est contenu dans le succédané composé.

En réponse à votre question sur le paragraphe 4(2) relative à l'approbation conditionnelle des fiches de formule, nous pouvons vous donner l'assurance que les conditions sont normalisées et connues de l'industrie. Les conditions concernant ces approbations sont en fait contenues dans le Règlement.

Par exemple: La fiche de formule présentée pour une solution de vanilline, telle que décrite au paragraphe 5(a) sera approuvée sous réserve de la condition que la solution soit fabriquée en entrepôt selon une formule approuvée.

Pour répondre à votre troisième question, le pouvoir habilitant de formuler le règlement contenu à l'article 13 a été considéré par le présent ministère comme étant l'article 196 de la Loi sur l'accise.

Je serai heureux de vous fournir tous les autres renseignements dont vous pourriez avoir besoin au sujet de ce Règlement.

Je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

J. P. Connell.

Le sénateur Riley: S'agit-il du Règlement sur les fabricants entrepositaires?

Le coprésident (M. McCleave): Oui.

Le sénateur Riley: Je l'ai ici et la lettre qui l'accompagne mentionne le DORS/77-378 alors qu'à l'ordre du jour, on mentionne le DORS/77-436.

Le coprésident (M. McCleave): C'est le DORS/77-436.

M. Eglington: DORS/77-436.

Le sénateur Riley: Que fait-on du DORS/77-378? Oh, c'est la loi sur les grains du Canada.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je ne vois rien au sujet du DORS/77-378. Vous m'avez complètement perdu, sénateur Riley.

M. Eglington: Le DORS/77-378 est celui que nous venons de terminer.

[Text]

Senator Riley: SOR/77-378 we are finished with.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Yes.

Senator Riley: And then we go to 436.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): The SOR/77-436, Manufacturers in Bond Regulations.

Senator Riley: I see. I have it here. It is okay.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Massey.

Mr. Massey: Again Mr. Connell has satisfied our queries. I believe the queries were valid ones. There was nothing in the regulations to indicate what an approved substitute was or what the conditions were. It appears from the reply that the conditions are well known in the industry and that the notion of the approved substitute is under control. It would not be my recommendation that this matter be pursued as the response seems quite satisfactory.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Next, SOR/77-487, the Wheat Inventory Reduction Regulations, revocation, and we have a three-line commentary, herewith printed.

WHEAT INVENTORY REDUCTION REGULATIONS, revocation

Appropriation Act No. 1, 1970

P.C. 1977-1639

August 11, 1977

The precise enabling vote pursuant to which this revocation was made has not been recited in the preamble. It was, presumably, made pursuant to Vote 17b of Appropriation Act No. 1, 1970.

Mr. Eglington: This is a very minor point, Mr. Chairman, and since the Department of Agriculture I am sure revoked the right thing, I do not see that there is any point in pursuing it.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Thank you.

SOR/77-611, Hazardous Products (Hazardous Substances) Regulations, and the commentary herewith printed.

HAZARDOUS PRODUCTS (HAZARDOUS SUBSTANCES) REGULATIONS, amendment

Hazardous Products Act

P.C. 1977-2067

October 3, 1977

Explanatory Note

The new clause 21(a)(ii)(C) made by section 5(1) of the amendment permits the use of the warning "direct inhalation of spray may be harmful" in place of the graver admonition "spray harmful or fatal if inhaled". An official of the Department of Consumer and Corporate Affairs indicated that, in the first instance, the warning was overstated and, consequently, has been brought into conformity with the hazard as it exists. He stated that inhalation of the spray could conceivably result

[Translation]

Le sénateur Riley: Nous en avons terminé avec le DORS/77-378.

Le coprésident (M. McCleave): Oui.

Le sénateur Riley: Nous passons maintenant au 436.

Le coprésident (M. McCleave): Le DORS/77-436, Règlement sur les fabricants entrepositaires.

Le sénateur Riley: Je vois. Je l'ai ici. Cela va.

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur Massey.

M. Massey: Ici encore, M. Connell a répondu à nos demandes. Je crois que nos demandes étaient valables. Le règlement ne précisait pas ce que sont des succédanés approuvés, ni les conditions qui seront imposées. D'après la réponse, les conditions sont connues de l'industrie et les succédanés approuvés font l'objet de notre contrôle. Je ne recommanderais donc pas de poursuivre dans cette affaire puisque la réponse me semble satisfaisante.

Le coprésident (M. McCleave): Le suivant, DORS/77-487, Règlement sur la réduction des stocks de blé—abrogation, accompagné d'un commentaire de trois lignes qui sera imprimé.

RÈGLEMENT SUR LA RÉDUCTION DES STOCKS DE BLÉ—Abrogation

Loi n° 1 de 1970 portant affectation de crédits

C.P. 1977-1639

Le 11 août 1977

Le crédit habilitant pour cette abrogation n'est pas cité dans le préambule. Il s'agit sans doute du crédit 17b de la Loi n° 1 de 1970 portant affectation de crédits.

M. Eglington: C'est un point mineur, monsieur le président, et comme le ministère de l'Agriculture a abrogé ce qu'il fallait abroger, j'en suis certain. Il est inutile de poursuivre l'affaire.

Le coprésident (M. McCleave): Merci.

DORS/77-611: Règlement sur les produits dangereux (substances dangereuses—modifications, et les commentaires imprimés.)

RÈGLEMENT SUR LES PRODUITS DANGEREUX (SUBSTANCES DANGEREUSES)—Modification

Loi sur les produits dangereux

C.P. 1977-2067

Le 3 octobre 1977

Note explicative

La nouvelle disposition 21a)(ii)(C) énoncée au paragraphe 5(1) de la modification permet d'utiliser comme avertissement la mention «éviter de respirer les vapeurs» au lieu de l'avertissement plus catégorique «vapeurs nocives ou mortelle». Selon un représentant du ministère de la Consommation et des Corporations, dans le premier cas la formule était exagérée, et il fallait la corriger pour qu'elle exprime le danger de manière réaliste. Selon ce même fonctionnaire, le fait de respirer les

[Texte]

in death if suicide were attempted. This explanation seems adequate.

Mr. Massey: The commentary sets out our cause of concern. Prima facie it is a surprising provision because the product provided, initially at least, that it be sold together with an admonition that the spray was harmful or fatal if inhaled, and then this regulation came out indicating that after a certain period of time, the admonition would be changed to read "Direct inhalation of the spray may be harmful" and it occurred to me that what is fatal one day is not necessarily harmful the next. So I got on the phone and I asked what the matter was and it turned out that they had erred on the side of caution the first time and that it would take direct action to produce death or fatal consequences.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Gosh, I suppose one can kill oneself by eating too much ice cream.

The other items before us on the program presented come to us without commentary.

Wednesday afternoon, then, and hopefully in the big room.

Thank you very much.

[Traduction]

vapeurs pourrait vraisemblablement entraîner la mort dans une tentative de suicide. Cette explication nous semble satisfaisante.


M. Massey: Le commentaire explique notre préoccupation. De prime abord, cette disposition peut sembler surprenante parce qu'elle prévoyait au début du mois que le produit soit vendu avec l'avertissement que les vapeurs en étaient nocives ou mortelles. On a ensuite adopté ce règlement indiquant qu'après une certaine période, l'avertissement serait changé et se lirait comme suit «éviter de respirer les vapeurs». Je me suis donc demandé pourquoi ce qui était mortel un jour pouvait être nocif le lendemain. J'ai donc communiqué avec eux pour obtenir des éclaircissements et il semble qu'ils aient fait preuve d'une prudence excessive la première fois parce qu'il faudrait respirer sciemment et longuement les vapeurs pour se donner la mort.

Le coprésident (M. McCleave): Mon Dieu, je suppose qu'on peut se tuer en mangeant trop de glaces.

Les autres articles à l'ordre du jour concernent des règlements qui nous sont présentés sans commentaires.

A mercredi après-midi, et espérons que cela sera dans la grande salle.

Merci beaucoup.



Canada
Post

Postage paid

Postes
Canada

Port payé

Third
class

Troisième
classe

K1A 0S7

HULL

If undelivered, return COVER ONLY to:
Printing and Publishing,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*
Imprimerie et Édition,
Approvisionnement et Services Canada,
45, boulevard du Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

SENATE
HOUSE OF COMMONS

Issue No. 3

Thursday, December 8, 1977

Joint Chairmen:

Senator Eugene A. Forsey
Mr. Robert McCleave, M.P.

SÉNAT
CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 3

Le jeudi 8 décembre 1977

Coprésidents:

Sénateur Eugene A. Forsey
M. Robert McCleave, député

*Minutes of Proceedings and Evidence
of the Standing Joint Committee on*

*Procès-verbaux et témoignages
du Comité mixte permanent des*

Regulations and other Statutory Instruments

Règlements et autres textes réglementaires

RESPECTING:

Review of Statutory Instruments

CONCERNANT:

Examen des textes réglementaires



Third Session of the
Thirtieth Parliament, 1977

Troisième session de la
trentième législature, 1977

STANDING COMMITTEE ON
REGULATIONS AND OTHER STATUTORY
INSTRUMENTS

Joint Chairmen:

Senator Eugene A. Forsey
Mr. Robert McCleave, M.P.

Vice-Chairman:

Mr. Kenneth Robinson, M.P.

Representing the Senate:

Senators:

Asselin	Ewasew
Bélisle	Godfrey

Representing the House of Commons:

Messrs.

Allard	Béchar
Baldwin	Brewin
Balfour	Gauthier (<i>Ottawa-Vanier</i>)

COMITÉ MIXTE PERMANENT DES
RÈGLEMENTS ET AUTRES TEXTES
RÉGLEMENTAIRES

Coprésidents:

Sénateur Eugene A. Forsey
Robert McCleave, député

Vice-président:

M. Kenneth Robinson, député

Représentant le Sénat:

Les sénateurs:

Lafond	Riley—(7)
--------	-----------

Représentant la Chambre des communes:

Messieurs

Hnatyshyn	MacGuigan
Leblanc (<i>Laurier</i>)	Pinard—(12)

(Quorum 7)

Les cogreffiers du Comité

Jacques Lahaie

Denis Bouffard

Joint Clerks of the Committee

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, DECEMBER 8, 1977

(4)

[Text]

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments met at 11:04 o'clock a.m. this day, the Joint Chairmen, the Honourable Senator Eugene A. Forsey and Mr. Robert McCleave, presiding.

Members of the Committee present:

Representing the Senate: The Honourable Senators Forsey, Godfrey, Lafond and Riley.

Representing the House of Commons: Messrs. Baldwin, Balfour, Brewin and McCleave.

In attendance: Mr. G. C. Eglington, Miss Lise Mayrand and Mr. M. Massey, Counsel to the Committee.

The Committee resumed consideration of its permanent reference section 26, The Statutory Instruments Act, 1970-71-72, c. 38. (*See Minutes of Proceedings, Thursday, November 24, 1977, Issue No. 1.*)

The Committee considered SOR/73-82, and SOR/75-143, General Pilotage Regulations, SOR/76-106, Consular Property Grants Order, SOR/76-755, Used or Second-Hand Motor Vehicle Regulations, amendment, SOR/76-537, Canada Grain Regulations, amendment, SOR/77-168, Ethyl Alcohol Import Regulations, revocation, SOR/77-169, Wire Rope for Rigging of Ships Import Regulations, revocation, SOR/76-687 Canada-United States Nuclear Liability Rules, SOR/72-108, Canada Protective Clothing and Equipment Regulations, SOR/72-253, SOR/76-497, SOR/76-757, SOR/77-586, Arctic Waters Pollution Prevention Regulations, SOR/76-465 and SOR/77-22, Textured Polyester Filament Yarn Surtax Order.

On SOR/76-638 Royal Canadian Mounted Police Regulations, amendment,

It was agreed,—That Counsel to the Committee correspond further with the Instruments Officer of the Department of the Solicitor General with respect to certain comments by the Committee.

On SOR/77-376, Fresh Fruit and Vegetable Regulations, amendment,

It was agreed,—That Counsel to the Committee correspond further with the Instruments Officer of the Department of Agriculture with respect to certain comments by the Committee.

The Committee considered SOR/77-442, Saskatchewan Hog Order, amendment.

On SOR/76-324 Northumberland Strait Anchorage Regulations,

It was agreed,—That Counsel to the Committee correspond further with the Instruments Officer of the Department of Transport with respect to certain comments by the Committee.

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 8 DÉCEMBRE 1977

(4)

[Traduction]

Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires se réunit aujourd'hui à 11 h 04 sous la présidence de l'honorable sénateur Eugene A. Forsey et de M. Robert McCleave (coprésidents).

Membres du Comité présents:

Représentant le Sénat: Les honorables sénateurs Forsey, Godfrey, Lafond et Riley.

Représentant la Chambre des communes: MM. Baldwin, Balfour, Brewin et McCleave.

Aussi présents: M. G. C. Eglington, M^{lle} Lise Mayrand et M. M. Massey, conseiller du Comité.

Le Comité poursuit l'étude de son ordre de renvoi permanent, article 26, Loi sur les textes réglementaires, 1970-1971-1972, c. 38. (*Voir procès-verbal du jeudi 24 novembre 1977, Fascicule n° 1.*)

Le Comité étudie le DORS/73-82 et le DORS/75-143—Règlement général sur le pilotage, le DORS/76-106—Décret sur les subventions pour les propriétés consulaires, le DORS/76-755—Règlement sur les véhicules à moteur, usagés ou d'occasion—Modification, le DORS/76-537—Règlement sur les grains du Canada—Modification, le DORS/77-168—Règlement régissant l'importation de l'alcool éthylique—Abrogation, le DORS/77-169—Règlement régissant l'importation de la corde de fil de fer pour le gréement des navires et vaisseaux—Abrogation, le DORS/76-687—Règles sur la responsabilité nucléaire Canada-État-Unis, le DORS/76-108—Règlement du Canada sur les vêtements et l'équipement protecteurs, les DORS/72-253, 76-497, 76-757, 77-586—Règlement sur la prévention de la pollution des eaux arctiques, le DORS/76-465 et le DORS/77-22—Décret de surtaxe sur les fils texturés de filaments de polyester.

Le DORS/76-638—Règlement de la Gendarmerie royale du Canada—Modification,

Il est convenu,—Que le conseiller du Comité communique de nouveau avec le préposé aux textes réglementaires du ministère du Solliciteur général concernant certains commentaires du Comité.

Le DORS/77-376—Règlement sur les fruits et les légumes frais—Modification,

Il est convenu,—Que le conseiller du Comité communique de nouveau avec le préposé aux textes réglementaires du ministère de l'Agriculture concernant certains commentaires du Comité.

Le Comité étudie le DORS/77-442—Décret relatif aux porcs de la Saskatchewan—Modification.

Le DORS/76-324—Règlement sur le mouillage dans le détroit de Northumberland,

Il est convenu,—Que le conseiller du Comité communique de nouveau avec le préposé aux textes réglementaires du ministère des Transports concernant certains commentaires du Comité.

The Committee considered SOR/76-358 Atlantic Coast Herring Regulations, amendment.

On SOR/77-210, Territorial Land Use Regulations,

It was agreed,—That Counsel to the Committee correspond further with the Instruments Officer of the Department of Indian Affairs and Northern Development with respect to certain comments by the Committee.

The Committee considered SOR/77-328, British Columbia Fishery Regulations, amendment, SOR/77-411, Atlantic Fishery Regulations, SOR/77-517 Bluefin Sports Fishery Regulations, SOR/77-599 Bluefin Sport Fishery Regulations, amendment, SOR/77-129 Gold Franc Equivalent Order, amendment, SOR/77-131 Marine Engineer Examination Regulations, amendment, SOR/77-141 Prince Edward Island Egg Order, SOR/77-143 Processed Fruit and Vegetable Regulations, amendment, SOR/77-149 Laurentian Pilotage Authority Regulations, amendment, SOR/77-155 Large Fishing Vessel Inspection Regulations, amendment, SOR/77-158 Undeliverable and Redirected Mail Regulations, amendment, SOR/77-159 Taiwanese Bicycle Surtax Order, SOR/77-167 Fourth Class Mail Regulations, amendment, SOR/77-170 Pest Control Products Regulations, amendment, SI/77-1 Regional Development Incentives Designated Regions Order, 1974, amendment, SI/77-7, Proclamation (Criminal Law Amendment Act, 1975), SI/77-19 Designating the Royal Commission on Financial Management and Accountability as a Department, SI/77-27 Foreign Aircraft Third Party Damage Act ceases to be in force, SI/77-28 The Canada-France Income Tax Convention Act ceases to be in force.

Ordered,—That the document entitled—Commentary on Professor Driedger's Letter of 1st April 1977—submitted by Counsel to the Committee, be filed with the Joint Clerk of the Committee as an exhibit (*Exhibit "A"*).

Counsel to the Committee answered questions.

The Joint Chairman authorized that certain correspondence and comments by Counsel to the Committee be printed *in extenso* in the evidence of this day's meeting.

At 12:02 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Le Comité étudie le DORS/76-358—Règlement sur la pêche du hareng dans les eaux côtières de l'Atlantique—Modification.

Le DORS/77-210—Règlement sur l'utilisation des terres territoriales,

Il est convenu,—Que le conseiller du Comité communique de nouveau avec le préposé aux textes réglementaires du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien concernant certains commentaires du Comité.

Le comité étudie le DORS/77-328—Règlement de pêche de la Colombie-Britannique—Modification le DORS/77-411—Règlement de pêche de l'Atlantique, le DORS/77-517—Règlement de pêche sportive du thon rouge, le DORS/77-599—Règlement de pêche sportive du thon rouge—Modification, le DORS/77-129—Décret sur l'équivalent du franc-or—Modification, le DORS/77-131—Règlement sur les examens de mécaniciens de marine—Modification, le DORS/77-141—Décret sur les œufs de l'Île-du-Prince-Édouard, le DORS/77-143—Règlement sur les fruits et légumes transformés—Modification, le DORS/77-149—Règlement de l'administration de pilotage des Laurentides—Modification, le DORS/77-155—Règlement sur l'inspection des grands bateaux de pêche—Modification, le DORS/77-158—Règlement sur les envois tombés en rebut et les envois réexpédiés—Modification, le DORS/77-159—Décret de surtaxe sur les bicyclettes de Taiwan, le DORS/77-167—Règlement sur les objets de la quatrième classe—Modification, le DORS/77-170—Règlement sur les produits antiparasitaires—Modification, le TR/77-1—Ordonnance désignant les régions admissibles aux subventions au développement régional, 1974—Modification, le TR/77-7—Proclamation (Loi de 1975 modifiant le droit criminel), le TR/77-19—Désignation de la Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité comme ministère, le TR/77-27—Loi sur les dommages causés aux tiers par des aéronefs étrangers cesse d'être en vigueur, le TR/77-28—Loi de 1951 sur la convention entre le Canada et la France en matière d'impôt sur le revenu cesse d'être en vigueur.

Il est ordonné,—Que le document intitulé—Commentaires sur la lettre du professeur Driedger du 1^{er} avril 1977—présenté par le conseiller du Comité, soit remis au cogreffier du Comité. (*pièce «A»*).

Le conseiller du Comité répond aux questions.

Le coprésident autorise qu'une certaine correspondance et les commentaires du conseiller du Comité soient joints *in extenso* aux témoignages de la séance d'aujourd'hui.

A 12 h 02, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le cogreffier du Comité

Denis Bouffard

Joint Clerk of the Committee

EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Thursday, December 8, 1977

• 1104

[Texte]

The Joint Chairman (Senator Forsey): We now have the necessary number to begin our meeting. To Co-chairman has informed me that he will be here but will be a little late, so I think we can start in.

The first item we have is SOR/73-82, SOR/75-143, General Pilotage Regulations. We have some earlier correspondence here from Mr. Eglington to Mrs. Temple, which I presume has already been printed. Should it be printed again?

Mr. G. C. Eglington (Counsel to the Committee): No, Mr. Chairman. The only thing which is of significance and has not appeared before us, Mr. Scott's letter of May 17.

• 1105

The Joint Chairman (Senator Forsey): Mr. Scott's letter of which?

Mr. Eglington: May 17, 1977. It would be the very last item.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Oh yes, the very last one in the file, ordered to be printed herewith.

May 17, 1977

Mr. G. C. Eglington, Counsel,
Standing Joint Committee on Regs.
& Other Statutory Instruments,
c/o The Senate,
Ottawa, Ontario.
K1A 0A4

Re: SOR/73-82, SOR/75-143, GENERAL PILOTAGE REGULATIONS

Dear Mr. Eglington:

This letter is in reply to your letter of March 8, 1977, addressed to Mrs. M. D. Temple.

No action has been taken to amend section 7(3) because the radar certificates referred to therein are to be superseded in September 1977 by new provisions in the regulations for examination of masters and mates and this section will be amended to conform with these new requirements.

Since publication of the General Pilotage Regulations in February, 1973, there has been no occasion for the Minister to rule on the acceptability of certificates issued in other countries and it is proposed that the words "and be acceptable to the Minister" be deleted from section 7(3).

With respect to section 29(1)(b), it is intended to seek amendments to the Pilotage Act which will include changing the Pilotage Authorities to type 'C' corporations in order that the Minister may ensure that national pilotage policy is uni-

TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le jeudi 8 décembre 1977

[Traduction]

Le coprésident (sénateur Forsey): Nous sommes assez nombreux pour commencer la réunion. Le coprésident m'a dit qu'il arriverait un peu en retard, donc, je crois que nous pouvons commencer.

Le premier article que nous avons est DORS/73-82, DORS/75-143, Règlement général sur le pilotage. Nous avons la correspondance adressée par M. Eglington à M^{me} Temple, correspondance qui a déjà été consignée, je pense. Faut-il la consigner à nouveau?

M. G. C. Eglington (conseiller du Comité): Non, monsieur le président. Le seul document important que nous ayons sous les yeux pour la première fois, c'est la lettre de M. Scott, en date du 17 mai.

Le coprésident (sénateur Forsey): La lettre de M. Scott, de quelle date?

M. Eglington: Du 17 mai 1977. Ce serait le dernier document.

Le coprésident (sénateur Forsey): Oh oui, le dernier du dossier: ordonné qu'il soit imprimé ici.

Le 17 mai 1977

M. G. C. Eglington, conseiller
Comité mixte permanent des règlements
et autres textes réglementaires
a/s Le Sénat
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Objet: DORS/73-82, DORS/75-143, RÈGLEMENT GÉNÉRAL SUR LE PILOTAGE

Monsieur,

Je réponds par la présente à la lettre que vous avez fait parvenir à M^{me} D. Temple, le 8 mars 1977.

Aucune mesure n'a été prise afin de modifier le paragraphe 7(3), car les certificats de radariste dont il y est fait mention seront, de toute façon, remplacés en septembre 1977, par de nouvelles dispositions du règlement sur les examens de sélection des capitaines et des lieutenants, et ce paragraphe sera modifié de façon à tenir compte de ces nouvelles exigences.

Étant donné que depuis la publication du Règlement général sur le pilotage, en février 1973 le Ministre n'a jamais eu à décider de l'admissibilité des certificats émis dans d'autres pays, on propose que les mots «et être jugés acceptables par le Ministre» soient rayés du paragraphe 7(3).

En ce qui a trait à l'alinéa 29(1)b), on tente actuellement d'apporter à la Loi sur le pilotage certaines modifications dont l'une d'elles serait de faire de l'Administration du pilotage une société de catégorie «C» afin que le Ministre puisse veiller à ce que la politique nationale du pilotage soit appliquée uniformé-

[Text]

formly applied and the public interest is protected. Section 29(2) will become redundant and will be cancelled.

Yours sincerely,

G. A. Scott,
Senior Assistant Deputy Minister,
Operations.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Perhaps also, one or other of you might wish to comment on this particular matter.

Mr. Eglington: The matters that were raised by the Committee originally seem now to have been taken care of satisfactorily and Section 7(3) is to be superseded—Section 7(2), I am sorry, is to be superseded. The new regulations have yet to appear though. Section 7(3) is to be amended and Section 29(1)(b) is to be deleted because the pilot authorities are going to turn into authorities in Schedule C to the Financial Administration Act, which means that they are subject to the controls on budgeting already provided for in Sections 68 to 79 of the Financial Administration Act. So that as soon as the new regulations appear, I assume—although it was said to be in September, they have not come yet—everything will be cleaned up.

The Joint Chairman (Senator Forsey): There seems to be no further action required on this then?

The next Item is SI/76-106—Consular Property Grants Order, and here we have some correspondence which I think should be printed: Mr. Eglington's letter of March 10 to the Secretary of the Treasury Board, and the reply of the new Secretary of the Treasury Board I think it is; his name is Dr. LeClair, of May 27.

March 10, 1977

The Secretary,
The Honourable the Treasury Board,
Place Bell Canada,
Ottawa, Ontario K1A 0R5

Re: SI/76-106, Consular Property Grants Order

Dear Mr. Osbaldeston:

I refer to your letter of 10th December 1976, which was considered by the Committee on 3rd March. The Committee could not see how the Order under reference could cover the year commencing January 1, 1975. It noted that the Estimates for the year ending March 31, 1977 and the Appropriation Act No. 3 of 1976, assented to on June 29, 1976, expressly authorize a retroactive effect for the items listed in the Grants on page 7-14 of the Estimates for the year commencing March 31, 1976. The Committee is aware that the conferring of authority under Appropriation Acts is quite intricate and requests, therefore, that you explain the validity of the retroactivity to January 1, 1975.

I am instructed to ask you further to assist the Committee in its understanding of how regulations and other statutory instruments are made under the authority of Votes in Appropriation Acts, the Estimates and Grants. The Committee has been very much vexed by this issue for some years and, while it

[Translation]

ment et que les intérêts de la population soient protégés. Comme le paragraphe 29(2) deviendra superflu, il sera retiré.

Je vous prie d'agréer, monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

G. A. Scott,
Premier sous-ministre adjoint
Opérations.

Le coprésident (sénateur Forsey): Peut-être que l'un d'entre vous voudrait commenter cette question.

M. Eglington: Il semble que les préoccupations du Comité ont été réglées de façon satisfaisante alors que l'article 7(3) sera remplacé, je regrette, l'article 7(2) sera remplacé. Les nouveaux règlements ne sont pas encore parus. L'article 7(3) sera modifié et l'article 29(1)b sera retiré puisque l'Administration du pilotage deviendra une société de catégorie C, dans la Loi sur l'administration financière, ce qui signifie qu'elle sera sujette au contrôle budgétaire déjà prévu dans les articles 68 à 79 de cette loi. De sorte que je présume que tout sera en ordre dès que les nouveaux règlements apparaîtront, quoique ce devait être en septembre et qu'il n'y ait encore rien jusqu'ici.

Le coprésident (sénateur Forsey): Il ne semble pas nécessaire alors de prendre d'autres mesures sur ce point?

Le prochain article est le TR/76-106, Décret sur les subventions pour les propriétés consulaires, et ici nous avons une correspondance qu'il faut consigner, je crois: la lettre du 10 mars de M. Eglington au secrétaire du Conseil du Trésor, et la réponse du 27 mai, du nouveau secrétaire du Conseil du Trésor, dont le nom est M. Le Clair je crois.

Le 10 mars 1977

Le secrétaire
Honorable Conseil du Trésor
Place Bell Canada
Ottawa, Ontario
K1A 0R5

Objet: TR/76-106, décret sur les subventions pour les propriétés consulaires

Je me reporte à votre lettre du 10 décembre 1976 qui a été étudiée par le Comité le 3 mars. Le Comité n'a pu voir comment le Décret en question pouvait s'appliquer à l'année commençant le 1^{er} janvier 1975. Il a remarqué que le budget des dépenses pour l'année se terminant le 31 mars 1977 et la Loi des subsides N° 3 de 1976, sanctionnée le 29 juin 1976, autorisent expressément l'effet rétroactif des articles énumérés au chapitre des Subventions, à la page 7-14 du budget des dépenses visant l'année commençant le 31 mars 1976. Le Comité sait qu'il est très compliqué de conférer un pouvoir aux termes des Lois des subsides et vous demande, donc de justifier la rétroactivité au 1^{er} janvier 1975.

Nous aimerions en outre que vous expliquiez au Comité comment les règlements et autres textes réglementaires sont rédigés en vertu des crédits des lois d'affectation de crédits, du budget et des subventions. Le Comité est très perplexe à ce sujet depuis quelques années et, bien qu'il ait en principe

[Texte]

has reported its disapproval in principle of the making of subordinate legislation under Votes, Grants and Estimates, it would like to be apprised in detail of this method of subordinate law-making and, in particular, how authority flows from Votes to items in the Estimates or Grants, or vice versa. After consideration of your response, the Committee may wish to have a senior officer of your Board and of the Audit Office attend upon it to clear up any remaining doubts and misunderstandings of members.

Yours sincerely,

G. C. Eglington

May 27, 1977

Mr. G. C. Eglington,
Counsel,
Standing Joint Committee
of the Senate and of the
House of Commons on
Regulations and Other
Statutory Instruments,
The Senate,
Ottawa, Ontario.
K1A 0A4

Dear Mr. Eglington:

I refer to your letter of March 10 which related to, inter alia, SI/76-106 in respect of Consular Property.

With regard to the first paragraph, the order defined the year in respect of which External Affairs were authorized to pay grants in lieu of taxes in respect of Consular property, in this case the calendar year 1975. The authority to pay these amounts out of the Consolidated Revenue Fund was included in the Estimates of External Affairs in the Main Estimates for 1976-77 and the payments were made in 1976-77 in respect of the foregone taxes relating to the calendar year 1975. There is no question of retroactivity. For example, grants and contributions are transfer payments and are paid to individuals and organizations whose ultimate use of the funds could be for expenses incurred in the past or to be incurred in the future irrespective of the year Parliament authorized the payment out of the Consolidated Revenue Fund.

In the second paragraph of your letter you have asked for my advice as to the manner in which regulations and other statutory instruments are made under the authority of Votes in Appropriation Acts, the Estimates and Grants. You have further gone on to inquire "how authority flows from Votes to items in the Estimates or Grants, or vice versa".

For your assistance it might be helpful if I were to briefly set out the parliamentary process pursuant to which the esti-

[Traduction]

désapprouvé la mise en vigueur d'une législation secondaire visant les Crédits, les subventions et le budget des dépenses, il aimerait qu'on lui explique en détail cette façon d'élaborer une législation subordonnée et, plus précisément, la façon dont l'autorité passe des crédits aux articles contenus dans le Budget des dépenses ou aux Subventions, ou vice versa. Lorsqu'il aura pris connaissance de votre connaissance de votre réponse, le Comité demandera peut-être à un haut fonctionnaire du Conseil du Trésor et à un fonctionnaire du bureau du Vérificateur général de l'aider à dissiper les doutes et l'incompréhension qui pourraient persister chez ses membres.

Veuillez agréer, Monsieur, l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

G. C. Eglington

le 27 mai 1977

M. G. C. Eglington, conseiller juridique
Comité mixte des règlements et autres textes réglementaires,
Le Sénat
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Monsieur,

La présente fait suite à votre lettre du 10 mars qui traitait, entre autres, du TR/76-106 concernant les propriétés consulaires.

En ce qui concerne votre premier paragraphe, le décret définit l'année au cours de laquelle le Ministère des Affaires extérieures a été autorisé à verser des subventions sous forme de taxes relativement à une propriété consulaire, et il s'agit, en l'occurrence, de l'année civile 1975. Le texte habilitant le paiement des sommes en question à même le Fonds du revenu consolidé a été inclus au budget des Affaires extérieures dans le budget principal de 1976-1977, et les versements ont été effectués en 1976-1977 en lieu et place des taxes se rapportant à l'année civile 1975. Il n'est pas question de rétroactivité. Par exemple, les subventions et les contributions sont des versements de transfert adressés à des personnes ou à des organismes qui peuvent en fin de compte utiliser les fonds pour couvrir des dépenses faites dans le passé, ou qui seront faites dans l'avenir, indépendamment de l'année au titre de laquelle le Parlement a autorisé le versement prélevé sur le Fonds du revenu consolidé.

Dans le deuxième paragraphe de votre lettre, vous me demandiez mon avis quant à la façon dont les règlements et autres textes réglementaires sont établis en vertu des textes habilitants des crédits des Lois portant affectation de crédits, du budget et des subventions. Vous demandiez ensuite «comment s'exerce l'autorité visant à répartir les crédits entre les différents postes du budget ou une subvention, ou vice versa».

Pour votre gouverne, il serait utile que je vous indique brièvement la procédure parlementaire en vertu de laquelle le

[Text]

mates become law. With respect to any fiscal year the process is generally as follows:

1. Main Estimates are tabled in the House towards the end of February and referred to appropriate standing committees.

2. The first supply bill for the fiscal year granting interim supply, is passed before the end of March granting 3/12ths of most of the items and larger percentages with respect to some of the items when necessary to reflect peak spending in early months.

3. The main estimates are reported back to the House by May 31st and a final supply bill, based on the main estimates, passed before the end of June. (The first supply period ends on June 31st).

4. The first supplementary estimates are generally tabled towards the end of October or early November and are referred again to committees. The supply bill based thereon is passed by the House by the end of the second supply period, namely December 10th.

5. Final supplementary estimates are tabled in March and full supply with respect to those items is granted before March 26th again by the passage of a supply bill before the end of this third supply period.

There is therefore usually four Appropriation Acts passed with respect to a fiscal year. After the Act is passed by the House, it is referred to the Senate and passed there although in accordance with the constitutional custom and usage the Senate's role on these bills is pro forma, being merely to acquiesce. The Senate does however consider the estimates in considerable detail during the year in the Senate Standing Committee on national finance.

The foregoing is in essence the legislative process under which estimates become part of the laws of Canada. When a supply bill is enacted all the items therein become part of the law of Canada and have the same effect as if they were contained in any other statute. To be more specific in dealing with your particular concern, you might consider a statute such as Appropriation Act No. 1, 1977. Note for example Urban Affairs Vote 21d as set out in the Schedule. Obviously the Schedule becomes part of the statute law in the same manner as any other portion of the Act. Under Vote 21d authority is conferred to make certain payments "in accordance with terms and conditions prescribed by regulations of the Governor in Council". In enacting this item as part of Appropriation Act No. 1, 1977, Parliament has conferred authority on the Governor in Council to make a regulation prescribing terms and conditions relating to the Home Insulation Program. Similar examples may be found throughout that Appropriation Act.

[Translation]

budget devient loi. Quelle que soit l'année financière, la procédure est généralement la suivante:

1. Le budget principal est déposé à la Chambre vers la fin de février, puis transmis aux comités permanents appropriés.

2. La première loi des subsides pour l'année financière, en vertu de laquelle des subsides provisoires sont accordés, est adoptée avant la fin du mois de mars. Sont accordés aux termes de cette loi, les 312 des montants relatifs à la plupart des postes du budget et au besoin un plus grand pourcentage à l'égard de certains postes, lorsqu'il faut tenir compte des fortes dépenses qui interviennent au cours des premiers mois de l'année.

3. Le budget principal est renvoyé à la Chambre vers le 31 mai et une loi définitive des subsides établie en fonction du budget principal, est adoptée avant la fin du mois de juin. (La première période des subsides se termine le 31 juin).

4. Le premier budget supplémentaire des dépenses est généralement déposé vers la fin d'octobre ou au début de novembre, puis il est également renvoyé aux Comités. La loi des subsides correspondante est adoptée par la Chambre vers la fin de la deuxième période des subsides, c'est-à-dire le 10 décembre.

5. Le dernier budget supplémentaire des dépenses est déposé en mars et tous les subsides correspondant aux postes de ce budget supplémentaire sont octroyés avant le 26 mars, par l'adoption d'une loi des subsides avant la fin de cette troisième période de subsides.

C'est pourquoi on adopte généralement quatre lois portant affectation des crédits pour chaque année financière. Après l'adoption de la loi par la Chambre, elle est renvoyée au Sénat qui l'adopte conformément à la coutume constitutionnelle, le rôle du Sénat à propos de ces projets de loi étant simplement de donner son acquiescement pour la forme. Cependant, au cours de l'année, le Sénat étudie le budget en détail au sein de son Comité permanent des finances nationales.

L'exposé ci-dessus présente l'essentiel de la procédure législative en vertu de laquelle le budget devient partie intégrante des lois du Canada. Lorsqu'une loi des subsides est proclamée, tous les postes qui y figurent deviennent partie intégrante de la législation canadienne et ont la même valeur que s'ils figuraient dans n'importe quelle autre loi. Pour obtenir une réponse plus précise à votre question, vous pourriez examiner la Loi N° 1 de 1977 portant affectation de crédits. Remarquez, par exemple, le crédit 21d des Affaires urbaines, qui figure à l'annexe. Naturellement l'annexe devient partie intégrante de la loi au même titre que toute autre partie de la loi. En vertu du crédit 21d, l'autorisation est accordée d'effectuer certains versements, «conformément aux conditions prescrites par le règlement du gouverneur en conseil». En intégrant ce crédit à la Loi N° 1 de 1977 portant affectation de crédits, le Parlement a conféré au gouverneur en conseil le pouvoir d'établir un règlement indiquant les conditions relatives au Programme d'isolation thermique des habitations. On trouve bon nombre d'exemples semblables dans cette Loi portant affectation de crédits.

[Texte]

For example: Transport Vote 52d, paragraph (a), under which again the Minister is authorized "subject to such terms and conditions as the Governor in Council may prescribe by regulations" to enter into a particular contract. Again the quoted provision confers the authority to enact subordinate legislation.

I hope the foregoing explanation would be of some assistance in helping you understand the process whereby estimates are enacted into legislation.

Yours sincerely,

Maurice LeClair

Mr. Eglington: The essence of the reply as regards the actual order question, the Consular Property Grants Order, is simply that the wording of Vote 10, as referred to in the correspondence, the wording would authorize payments in respect of taxes forgone in any year, be that year 1911, 1927, 1974, 1975, or 1976, and that is the essence of the reply. Then Dr. Leclair gives an itemized description of the way in which the estimates are dealt with, and goes on to say something about making regulations under votes.

Of course, the examples which he gives all contain the magic formula "by regulation". The Committee has seen many others where there is no magic formula.

But the essence of this reply clears up the query which the Committee first had, which was, how an appropriation act, which was expressed to be retroactive to the beginning of January, could deal with amounts in lieu of taxes forgone in the year 1975.

Senator Godfrey: Yes, and you refresh my memory about why we are so opposed to passing regulations under votes of appropriation. If there is anything objectionable, it is what they have done in this particular case, for example.

Mr. Eglington: Mr. Chairman, through you to Senator Godfrey, there is nothing unusual, let us put it that way, because this sort of thing is habitually done. The Committee has previously objected to the wholesale making of regulations under votes of appropriations, broadly speaking on the ground that the matters ought to have been dealt with by substantive legislation. But this is not such a type because this is simply a grant for a particular purpose and the order simply appears authorizing the money to be paid. This is not the same type of thing as Dr. Leclair refers to in the last paragraphs of his letter, for instance, home insulation grants regulations where there would be a very substantial body of regulations made to implement a particular program. This simply grants in lieu of taxes on diplomatic and consular properties in accordance with the terms and conditions approved by the Governor in Council, so it is simply a payment of money and the order is itself quite brief.

• 1110

The Joint Chairman (Senator Forsey): Any other point on this? I presume then we may go on to the next item, which is **SOR/76-755—Used or Second-Hand Motor Vehicle Regula-**

[Traduction]

Considérez par exemple le crédit 52d, alinéa (c), en vertu duquel une fois de plus le ministre est autorisé, «sous réserve des conditions que le gouverneur en conseil pourra prescrire par voie de règlement», à conclure un marché particulier. Une fois encore, la disposition citée confère le pouvoir d'établir un règlement connexe.

J'espère que les explications ci-dessus vous aideront à comprendre la procédure par laquelle le budget reçoit force de loi.

Veillez agréer, monsieur, l'assurance de mes sentiments distingués.

Maurice Leclerc

M. Eglington: L'essentiel de la réponse quant au décret sur les subventions pour les propriétés consulaires, c'est que le libellé du crédit 10, auquel on fait allusion, autoriserait les paiements de taxes pour n'importe quelle année passée, que ce soit 1911, 1927, 1974, 1975 ou 1976, et c'est là l'essentiel de la réponse. Ensuite M. Leclair nous explique comment ce budget est utilisé pour chaque poste, et parle de rédaction de règlements selon les crédits.

Bien sûr, tous les exemples qu'il donne contiennent la formule magique «par voie de règlement». Le Comité en a vu beaucoup d'autres où il n'y avait pas de formule magique.

Mais cette lettre répond à la première requête du Comité, qui était de savoir comment une loi des subsides, rétroactive au début janvier, pouvait servir à payer des montants au lieu de taxes pour l'année 1975.

Le sénateur Godfrey: Oui, et voulez-vous me rafraîchir la mémoire en m'expliquant pourquoi nous étions tellement opposés à l'adoption de règlements selon les crédits d'affectations. Y a-t-il quelque chose de répréhensible, par exemple, dans ce qui a été fait dans ce cas-ci en particulier?

M. Eglington: Monsieur le président, sénateur Godfrey, disons qu'il n'y a rien d'anormal, parce que l'on fait ce genre de choses habituellement. Le Comité s'est déjà opposé, de façon générale, à l'élaboration massive de règlements suivant les crédits d'affectations parce qu'il prétendait que ces questions devraient être traitées par des lois de fond. Mais ce n'est pas ici le cas parce qu'il s'agit simplement d'une subvention dans un but particulier, et le décret autorise simplement que cet argent soit versé. M. Leclair ne fait pas allusion à la même chose dans les derniers paragraphes de sa lettre, lorsqu'il cite, par exemple, le Règlement relatif aux programmes d'isolation thermique des habitations, où il faudrait élaborer un ensemble de règlements de fond pour l'application d'un programme particulier. Il s'agit simplement de subventions au lieu de taxes concernant les propriétés consulaires et diplomatiques selon les conditions approuvées par le gouverneur en conseil; donc, c'est simplement le versement d'une somme et le décret comme tel est très bref.

Le coprésident (sénateur Forsey): Y a-t-il autre chose là-dessus? Je présume que nous pouvons passer au prochain article, qui est le **DORS/76-755, Règlement sur les véhicules à**

[Text]

tions, amendment. This was before the Committee on August 4, 1977.

Miss Lise Mayrand (Counsel to the Committee): There was a discrepancy between the two official versions. I asked the department and they told me the French one is correct and therefore they will amend the English one.

The Joint Chairman (Senator Forsey): We do not need to print anything here. Do we? I think what has been said is quite adequate. Any questions about that?

The next one is SOR/76-537—Canada Grain Regulations, amendment. This also was before the Committee on August 4, 1977.

Mr. M. Massey (Counsel to the Committee): Mr. Chairman, at that time I was directed to ask the grain people what security would be considered adequate now that the requirement of bonding has been abandoned. They sent the explanatory letter dated August 17. In addition I spoke with them and the explanation appeared to be satisfactory.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Should we print this correspondence?

Mr. Massey: In my view this particular bit of correspondence might well be printed because I believe it was Mr. McCleave, the other co-chairman, who directed the query.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Well, so ordered.

August 5, 1977

H. D. Pound, Esq.,
Chief Commissioner,
Canadian Grain Commission,
303 Main Street,
Winnipeg, Manitoba R3C 3G8

Re: SOR/76-537, Canada Grain Regulations, amendment

Dear Mr. Pound:

This amendment was before the Committee at its meeting yesterday. The Committee was disposed to accept the latitude of discretion conferred on the Commission to decide on the adequacy of security in a given case pursuant to the new section 18(a). I was, however, directed to pose the following questions:

(a) Why was the previous requirement of bonding abandoned in favour of the relatively broad requirement of "security"?

(b) What is the nature and type of the security which is in fact accepted?

[Translation]

moteur usagés ou d'occasion, modification. Le comité en a pris connaissance le 4 août 1977.

Mlle Lise Mayrand (conseiller du comité): Il y avait une différence entre les deux versions officielles, j'en ai fait part au ministère et ils m'ont répondu que la version française est la bonne et que la version anglaise sera amendée.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je ne pense pas que nous ayons besoin de consigner quoi que ce soit, n'est-ce pas? Je pense que les observations précédentes suffisent amplement. Y a-t-il des questions là-dessus?

Le prochain est le DORS/76-537—Règlement sur les grains du Canada, modification. Cela remonte également au 4 août 1977.

M. M. Massey (Conseiller du comité): Monsieur le président, à ce moment-là on m'avait dit de demander à la Commission quel genre de garantie serait en fait jugé satisfaisant maintenant que les exigences de cautionnement ont été abandonnées. Ils ont envoyé une lettre d'explication en date du 17 août. De plus, je me suis entretenu avec eux et l'explication semble être satisfaisante.

Le coprésident (sénateur Forsey): Devrions-nous consigner cette correspondance?

M. Massey: Je pense que cette correspondance devrait être consignée puisqu'elle découle d'une requête de M. McCleave, l'autre coprésident.

Le coprésident (sénateur Forsey): Bon, qu'elle soit consignée.

Le 5 août 1977

M. H. D. Pound
Commissaire en chef
Commission canadienne des grains
303, rue Main
Winnipeg (Manitoba) R3C 3G8

Object: DORS/76-537, Règlement sur les grains du Canada, modification

Monsieur,

Le comité a examiné cette modification lors de sa réunion d'hier. Il était disposé à reconnaître le pouvoir discrétionnaire conféré à la Commission pour décider quelle caution serait satisfaisante dans un cas donné en application du nouvel alinéa 18a). On m'a cependant demandé de vous poser les questions suivantes:

(a) Dans le texte anglais, pourquoi a-t-on remplacé le terme «bonded» par «security» qui est moins précis?

(b) Quel genre de cautionnement serait en fait jugé satisfaisant?

[Texte]

Thank you for your attention and I look forward to communicating your reply to the Committee.

Yours sincerely,

Melez Massey
Counsel

[Traduction]

Je vous remercie de votre attention et j'espère pouvoir transmettre votre réponse au Comité sous peu.

Je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de mes meilleurs sentiments.

Le conseiller
Melez Massey

c.c.: M. F. E. Payne
Ministère de l'Agriculture.

Division exécutive
303, rue Main, pièce 600
Winnipeg (Manitoba)
R3C 3G8

August 17, 1977

Mr. Melez Massey,
Counsel,
Standing Joint Committee of the Senate
and of the House of Commons on
Regulations and Other Statutory Instruments,
c/o The Senate,
OTTAWA, Ontario.
K1A 0A4

Dear Mr. Massey:

In reply to your letter of August 5, paragraph 18(a) of the Canada Grain Regulations was broadened so that we could carry out our responsibility under Section 36(1) of the Canada Grain Act.

A few years ago, the Income Tax Act was amended to permit farmers to deliver grain but defer payment until the next tax year. This resulted in increased outstanding obligations of grain companies from \$100,000,000 to \$700,000,000, depending upon the time of the year. Surety bonds could not meet this level of outstandings and we were required to look for additional types of security.

We are currently using a combination of surety bonds, chartered bank letters of credit, and trust accounts. We have also determined that the insurance industry will provide a policy of guarantee insurance which would cover all obligations of all licensees. We are still discussing the desirability of using this type of security with grain handling companies.

Yours truly,

H. D. Pound
Chief Commissioner.

M. Melez Massey
Conseiller
Comité mixte permanent du Sénat et
de la Chambre des communes sur les
Règlements et autres textes réglementaires
a/s du Sénat
OTTAWA (Ontario)
K1A 0A4

Monsieur,

En réponse à votre lettre du 5 août, le libellé de l'alinéa 18a) du Règlement sur les grains du Canada a été élargi afin que nous puissions prendre les mesures nécessaires en application du paragraphe 36(1) de la Loi sur les grains du Canada.

Il y a quelques années, la Loi de l'impôt a été modifiée de façon à permettre aux fermiers de livrer leur grain tout en reportant le paiement jusqu'à la prochaine année d'imposition. Cette mesure a entraîné une augmentation des dettes en souffrance des producteurs qui sont passées de \$100 millions à \$700 millions, selon l'époque de l'année. Les cautionnements étaient insuffisants par rapport à ces arriérés et nous avons dû trouver des garanties supplémentaires.

Nous employons à l'heure actuelle une combinaison de cautionnements, de lettres de crédit des banques à charte et de comptes fiduciaires. Nous avons prévu que l'industrie de l'assurance fournira une police d'assurance de garantie qui couvrirait toutes les reconnaissances de dette des titulaires de permis. Nous étudions toujours l'opportunité d'employer ce genre de cautionnement avec les sociétés de commercialisation des céréales.

Je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de mes meilleurs sentiments.

Le commissaire en chef
H. D. Pound

c.c.: M. F. E. Payne
Sous ministre adjoint intérimaire
Direction de la production et de la
commercialisation
Agriculture Canada

[Text]

The Joint Chairman (Senator Forsey): Any questions about this matter? I presume not.

Now, the next thing we have is apparently a bracket of things: SOR/77-168—Ethyl Alcohol Import Regulations, revocation; and SOR/77-169—Wire Rope for Rigging of Ships Import Regulations, revocation. These also were before the Committee on August 4.

Mr. Massey: The letter from Mr. Connell, dated September 16, gives the tariff items under which the regulations were first made. This is well and good. However, these tariff items ceased to be law some time ago, and together with their ceasing to be law the regulations fell. So the regulations are not really revoked—this regulation does not serve as revocation because they were revoked a long time ago. The commentary sets out another procedure that is being discussed with Privy Council Office, which would be a publication of the fact that the regulations have ceased to have force.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Well, should we print this?

Mr. Eglington: The actual agreement with the Privy Council Office has been printed earlier in the proceedings, Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Senator Forsey): So no necessity. Any question about this?

Next item: SOR/76-687—Canada-United States Nuclear Liability Rules. This also was before the Committee on August 4, 1977. Any comments from counsel at this point?

Mr. Massey: Again this sort of matter comes up quite frequently before the Committee, a failure to recite a condition precedent. Now we know that the condition precedent has been met. However, the exercise could have been avoided if it had been recited in a preamble to the regulation. I do not believe there is any necessity that this be printed. In fact, as I said, this whole exercise is a little futile. It does not serve to advance anything.

Senator Godfrey: Do you mean to say that generally speaking they are not printing the . . .

Mr. Massey: Well, in some instances they are not reciting the fact that a certain condition has been complied with, which means that we have to inquire whether this condition has been complied with.

Senator Godfrey: Yes, but if we keep bugging them they will surely . . .

Mr. Massey: Oh, yes.

Senator Godfrey: Our exercise is not futile.

Mr. Massey: Oh, no.

Senator Godfrey: If we keep bugging them, they will finally do . . .

Mr. Massey: Hopefully.

Mr. Eglington: It varies very much from department to department. Departments that have regulations to the making of which there are conditions precedent who have been bugged

[Translation]

Le coprésident (sénateur Forsey): Y a-t-il des questions à ce sujet? Je ne pense pas.

Ensuite, il semble que nous en ayons plusieurs d'un coup: DORS/77-168, Règlement régissant l'importation de l'alcool éthylique—abrogation; et le DORS/77-169, Règlement régissant l'importation de la corde de fil de fer pour le gréement des navires et vaisseaux, abrogation. Cette question remote également au 4 août.

M. Massey: La lettre de M. Connell, du 16 septembre, donne les numéros tarifaires aux termes desquels règlements ont d'abord été élaborés. Tour cela est beau et bon. Toutefois, ces numéros tarifaires sont désuets depuis quelque temps, et, par voie de conséquence, les règlements également. Donc, les règlements ne sont pas abrogés . . . ce règlement n'est plus utilisé comme abrogation puisqu'ils ont été abrogés il y a longtemps. Le commentaire élabore une autre procédure dont on discute actuellement au Bureau du Conseil privé. Il s'agirait de publier le fait que ces règlements sont désuets.

Le coprésident (sénateur Forsey): Bien, devrions-nous consigner cela?

M. Eglington: L'entente actuelle avec le Bureau du Conseil Privé a déjà été consignée au compte rendu, monsieur le président.

Le coprésident (sénateur Forsey): Donc ce n'est pas nécessaire. Y a-t-il d'autres questions?

Le ministère de l'énergie, des Mines et des Ressources. Le prochain article est le DORS/76-687, Règles sur la responsabilité nucléaire Canada-États-Unis. Cela remonte également au 4 août 1977. Les conseillers ont-ils d'autres commentaires à ce sujet?

M. Massey: Encore une fois, c'est une question qui revient souvent devant le comité; on n'a pas indiqué la condition préalable. Maintenant nous savons que cette condition préalable a été accomplie. Toutefois, la démarche aurait pu être évitée si le fait avait été indiqué dans le préambule du règlement. Je ne crois pas qu'il soit nécessaire de consigner cela. Je le répète, en réalité toute cette procédure est un peu superflue. Cela ne mène à rien.

Le sénateur Godfrey: Voulez-vous dire que de façon générale, ils n'indiquent pas . . .

M. Massey: Bien, dans certains cas ils n'indiquent pas le fait que certaines conditions ont été accomplies, ce qui signifie que nous devons demander si l'on s'est conformé à cette condition.

Le sénateur Godfrey: Oui, mais si nous les harcelons continuellement, ils vont sûrement . . .

M. Massey: Oh oui.

Le sénateur Godfrey: Ce que nous faisons n'est pas superflu.

M. Massey: Oh non.

Le sénateur Godfrey: Si nous continuons à les harceler, ils vont finalement . . .

M. Massey: Espérons-le.

M. Eglington: Cela varie beaucoup d'un ministère à l'autre. Les ministères qui élaborent des règlements contenant des conditions préalables et auprès desquels nous avons déjà

[Texte]

before are doing it properly. Energy, Mines and Resources I think from memory is the first one that we have had where there was a condition precedent.

• 1115

The Joint Chairman (Senator Forsey): Any necessity to print any of this?

Mr. Eglington: I should perhaps also point out for the record, Mr. Chairman, that, of course, this is not something which can be laid at the door of the Privy Council Office because they check the body of the regulations, and the legal advisers do not look at the recital or the preamble, which is done in the department when they get the draft back before they send it into the actual registration by the Privy Council.

Senator Godfrey: Why do they follow that procedure?

Mr. Eglington: Well, they would receive the substance of the regulation in draft. The thing starts 1, 2, 3, and up, and then it goes back to the department and the draft is settled and the department gets it translated or whatever and then it goes through to the Orders in Council Office.

Senator Godfrey: Is the preamble not considered a part of an Order in Council?

Mr. Eglington: It is apparently not regarded as part, which the legal advisers . . .

Senator Godfrey: No, that is not my question. If you were interpreting an Order in Council, would you be allowed to look at the preamble and help you interpret the body?

Mr. Eglington: Well, if the preamble had anything in it which would be helpful, I would imagine it would be subject to exactly the same rules as the use of the preamble to a statute is subject, but I cannot recollect a preamble to a regulation which really says anything which would assist in the interpretation of the regulation.

Senator Godfrey: You mean it is not a practical problem?

Mr. Eglington: It is purely a recital of formalities.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Well, there is no necessity to print this, is there?

Mr. Eglington: No, Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Now the next topic, unless a member has a comment or a question to raise—the next one is SOR/72-108—Canada Protective Clothing and Equipment Regulations, and this is something that has not been before us before. There is an explanatory note from—oh, no. Wait a moment. I am going too fast, I think. Yes, I was right. It has not been before us before. There is correspondence from Mr. Eglington to Mr. Eberle, Deputy Minister of Labour, and from Mr. Hubert Laframboise, Assistant Deputy Minister of Research and Program Development. Now, should this be printed?

Mr. Eglington: Again, Mr. Chairman, I do not think there is any need to print it.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Very well.

[Traduction]

insisté, le font adéquatement. Je crois que le premier que nous avons eu où il y avait une condition préalable était le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources.

Le coprésident (sénateur Forsey): Est-il nécessaire de consigner l'un de ces documents?

M. Eglington: J'ajouterais peut-être pour le compte rendu, monsieur le président, que c'est quelque chose qu'on peut difficilement présenter au Bureau du Conseil privé parce qu'ils vérifient le corps des règlements, et les conseillers juridiques n'étudient pas l'exposé ou le préambule, qui est rédigé par le ministère lorsqu'ils reçoivent l'ébauche et avant de la retourner au Conseil privé pour qu'elle soit enregistrée.

Le sénateur Godfrey: Pourquoi adoptent-ils cette procédure?

M. Eglington: Bien, ils reçoivent une ébauche sur le fond du règlement. Cela commence par les numéros 1, 2, 3 en montant, et ensuite c'est renvoyé au ministère, où on fait la rédaction finale, et le ministère la fait traduire, ou je ne sais quoi, et ensuite cela va au bureau des décrets du Conseil.

Le sénateur Godfrey: Le préambule n'est-il pas considéré comme faisant partie du décret du Conseil?

M. Eglington: Apparemment ce n'est pas le cas, selon les conseillers juridiques . . .

Le sénateur Godfrey: Non, ce n'est pas ma question. Si vous interprétiez un décret du conseil, pouvez-vous vous servir du préambule pour mieux comprendre le corps du décret?

M. Eglington: Bien, je présume que le préambule contenait quelque chose d'utile, il serait sujet exactement aux mêmes règles que l'utilisation du préambule pour un statut, mais je ne me souviens d'aucun préambule des règlements qui contenait vraiment quelque chose d'utile à l'interprétation du règlement.

Le sénateur Godfrey: Vous voulez dire que ce n'est pas un problème pratique?

M. Eglington: Il s'agit simplement d'indiquer les formalités.

Le coprésident (sénateur Forsey): bon, il n'est pas nécessaire de consigner cela, n'est-ce pas?

M. Eglington: Non, monsieur le président.

Le coprésident (sénateur Forsey): Maintenant, nous allons passer à l'article suivant à moins qu'un membre ait un commentaire à faire ou une question à poser . . . Le prochain est le DORS/72-108, le règlement du Canada sur les vêtements et l'équipement protecteurs, et c'est la première fois que c'est soumis au comité. Il a une note explicative de . . . oh, non. Un moment. Je pense que je vais torp vite. Oui, j'avais raison. Cela ne nous a pas été soumis auparavant. Il y a une lettre de M. Eglington à M. Oberlee, sous-ministre du Travail, et de M. Hubert Laframboise, sous-ministre adjoint, Recherches et élaboration des programmes. Maintenant, faut-il consigner cela?

M. Eglington: Encore une fois, monsieur le président, je ne crois pas que ce soit nécessaire.

Le coprésident (sénateur Forsey): Très bien.

[Text]

Mr. Eglington: The offending words "as amended from time to time" appeared in the regulations in relation to incorporation by reference. The words are to be deleted and to be deleted in all the other regulations made under the Labour Code.

In this respect Senator Lafond sent me yesterday an interesting exchange in the Senate Banking, Trade and Commerce Committee where, instead of putting the words "as amended from time to time" in the regulations, the problem is being sought to be got around by putting it in the statute itself.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Bravo! Now, the next one is a bundle of SORs: SOR/72-253, SOR/76-497, SOR/76-757, SOR/77-583—Arctic Waters Pollution Prevention Regulations and amendments, and here we have a brief comment from counsel.

Mr. Eglington: In this instance, Mr. Chairman, there has been the creation of a regime to deal with compensation, basically, from blowouts and that type of thing in drilling for oil in Arctic waters, and a series of regulations was made and several of them were revoked as the matter was finessed. It caused a certain amount of trouble at first. In understanding what was done, I had meetings with the legal officer, the legal adviser to the department, and I am satisfied in the end that what had been done managed to fit within the enabling power.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Is there any necessity to print your explanatory note?

Mr. Eglington: No, I do not think so, Mr. Chairman.

The Clerk: Mr. Chairman, I notice there is reference to SOR/77-583 in our list of SORs.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Oh, I thought I had read that out.

Mr. Eglington: That should be 586.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Oh, it should be. Well, let us make sure that that is corrected, then. I thought I had read that out and it was here. Perhaps I had not. I am sorry if I was remiss in that.

• 1120

Senator Godfrey: In case I forget at the end, may I draw the attention of the Committee to the fact that we are getting along famously with only one Clerk here today, so far. I never felt the necessity of having two Clerks, and we will just see how it works today, with only one.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Senator Godfrey, "faint yet pursuing", is still determined . . .

Senator Godfrey: I never give up. We are saving the taxpayers' money.

The Joint Chairman (Senator Forsey): . . . to the greatest possible degree . . .

Senator Godfrey: And we have had the phone answered very efficiently by the messenger, who managed to handle it the one time the phone has rung, thus proving that we do not need a girl here all the time.

[Translation]

M. Eglington: Les termes fautifs «modifiée de temps à autre» étaient contenus dans des règlements relativement à l'incorporation par renvoi. Les mots seront supprimés dans ce règlement et dans tout autre règlement aux termes du Code du travail.

Sur ce point, le sénateur Lafond m'a fait parvenir hier un débat intéressant du comité sénatorial sur les banques et le commerce où, au lieu d'inclure les mots «modifiée de temps à autres» dans les règlements, on essaie d'éviter le problème en les insérant dans le statut comme tel.

Le coprésident (sénateur Forsey): Bravo! Le paquet suivant comprend les DORS/72-253, DORS/76-497, DORS/76-757, DORS/77-583—Règlement sur la prévention de la pollution des eaux arctiques et Modifications, et nous avons un bref commentaire du conseiller.

M. Eglington: Dans ce cas-ci, monsieur le président, il y a eu la création d'un régime distinct responsable de l'indemnisation, surtout en cas de rupture et ce genre d'incident, d'exploration pétrolière dans les eaux de l'Arctique, et une série de règlements ont été élaborés et plusieurs ont été annulés en raison de subtilités. Afin de mieux comprendre cela, j'ai rencontré les conseillers juridiques du ministère, et en fin de compte je suis convaincu que ce qui a été fait l'a été selon les pouvoirs habilitants.

Le coprésident (sénateur Forsey): Est-il nécessaire de consigner votre note explicative?

M. Eglington: Non, je ne le pense pas, monsieur le président.

Le greffier: Monsieur le président, je remarque que dans notre liste de DORS, on fait allusion au DORS/77-583.

Le coprésident (sénateur Forsey): Oh, je croyais l'avoir lu.

M. Eglington: Ce devrait être 586.

Le coprésident (sénateur Forsey): Bien, dans ce cas, assurons-nous d'apporter la correction. Je croyais l'avoir lu et que c'était là. Peut-être que je ne l'ai pas lu. Je regrette si je me suis trompé.

Le sénateur Godfrey: Au cas où j'oublierais de le faire en fin de séance, j'aimerais attirer l'attention du Comité sur le fait que nous nous débrouillons très bien avec seulement un greffier ici aujourd'hui. Je n'ai jamais très bien compris pourquoi il nous fallait deux greffiers, et nous allons voir comment marche le système avec seulement un greffier.

Le coprésident (sénateur Forsey): Le sénateur Godfrey se montre toujours inlassablement déterminé . . .

Le sénateur Godfrey: Je n'abandonnerai jamais la campagne d'épargne à l'égard de l'argent des contribuables.

Le coprésident (sénateur Forsey): . . . dans la mesure du possible . . .

Le sénateur Godfrey: Et le messenger a réussi à répondre très efficacement au téléphone quand il a sonné. Alors, nous démontrons qu'il ne faut pas de réceptionniste ici de façon permanente.

[Texte]

The Joint Chairman (Senator Forsey): I feel confident that Senator Godfrey in due course will propose that these tumblers should be replaced by paper or plastic tumblers.

Senator Godfrey: No way.

Mr. Baldwin: It might even be the case with the water.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Well, that may be quite another point.

I think we can pass on to the next item here, and I trust this time I shall recite the numbers correctly.

SOR/76-465, SOR/77-22, Textured Polyester Filament Yarn Surtax Order.

Mr. Eglington: In this instance, Mr. Chairman, an order was made by SOR/76-465 which was defective. This statute requires that the order be for a specified period and no period was ordered. However, the order was revoked within the period beyond which it would extend and would have to be laid before both Houses.

The Joint Chairman (Senator Forsey): There is no necessity then to print this or to say anything more about it.

Mr. Eglington: No, Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Senator Forsey): We are getting on famously this morning.

Mr. Eglington: There is only one Chairman.

The Joint Chairman (Senator Forsey): One Chairman, one Clerk, but a magnificent assemblage of members. ... et maintenant nous avons le Règlement 76/638:

SOR/76-638

ROYAL CANADIAN MOUNTED POLICE REGULATIONS, amendment

Royal Canadian Mounted Police Act

P.C. 1976-2355

April 6, 1977

French version

The words "licencier" and "licenciement" do not seem appropriate in the context of sections 150 to 167. The dictionary *Le Petit Robert* gives the following definitions:

Licenciement: n.m. (1569; de licenciier) Action de licenciier. Licenciement de troupes d'ouvriers V. Renvoi. Licenciement d'un fonctionnaire. V. destitution, révocation.

Licencier: v. tr. (1360; lat. médiév. licentiare) 2° Priver de son emploi, de sa fonction. V. congédier, renvoyer. "J'étais licencié par une mesure générale de réduction".

Equivalent English words would be lay off, dismiss. The list of reasons in section 150 suggests that "licencier" and "licenciement" have a meaning too limited for the purpose of this section. The Committee could recommend that the R.C.M.P. look into that question with its own translators.

[Traduction]

Le coprésident (sénateur Forsey): Je suis convaincu que le moment arrivera où le sénateur Godfrey nous proposera que l'on remplace les verres par des gobelets en papier ou en plastique.

Le sénateur Godfrey: Pas de danger.

M. Baldwin: Il fera peut-être les mêmes propositions pour l'eau.

Le coprésident (sénateur Forsey): Dans ce cas-là, il s'agira d'un point tout à fait différent.

Je crois que nous pourrions maintenant passer au prochain article sur la liste, en espérant que, cette fois, je lirai les chiffres correctement.

DORS/76-465, DORS/77-22, Décret de surtaxe sur les filés texturés de filament de polyester.

M. Eglington: Dans le cas actuel, monsieur le président, il s'agit d'une lacune dans le décret fait en vertu du DORS/76-465, car il ne précisait pas la période pendant laquelle cette surtaxe devait être imposée. Néanmoins, le décret a été annulé durant la période qu'il dépasserait, et devait être soumis à l'approbation des deux Chambres.

Le coprésident (sénateur Forsey): Alors, il n'est pas nécessaire de l'imprimer ou d'en préciser davantage?

M. Eglington: Non, monsieur le président.

Le coprésident (sénateur Forsey): Cela va comme sur des roulettes ce matin.

M. Eglington: Il n'y a qu'un président ce matin.

Le coprésident (sénateur Forsey): Un président, un greffier, mais un rassemblement magnifique de députés ... and now we have the regulation ...

DORS/75-638

RÈGLEMENT DE LA GENDARMERIE ROYALE DU CANADA—Modification

Loi sur la Gendarmerie royale du Canada

C.P. 1976-2355

6 avril 1977

Version française

Les termes «licencier» et «licenciement» ne semblent pas convenir au contexte des articles 150 à 167. Le dictionnaire *Le Petit Robert* en donne les définitions suivantes:

Licenciement: n. m. (1569; de licenciier) Action de licenciier. Licenciement de troupes d'ouvriers V. Renvoi. Licenciement d'un fonctionnaire. V. destitution, révocation.

Licencier: V. tr. (1360; lat. médiév. licentiare) 2° Priver de son emploi, de sa fonction. V. congédier, renvoyer. «J'étais licencié par une mesure générale de réduction».

Les termes anglais équivalents seraient donc «lay off», «dismiss». D'après la liste des motifs figurant à l'article 150, «licencier» et «licenciement» ont un sens trop limité pour pouvoir exprimer la portée de cette disposition. Le Comité pourrait recommander que la GRC examine cette question avec ses propres services de traduction.

[Text]

Il s'agit encore une fois de quelques divergences entre les deux textes. Je crois que c'est à M^{lle} Mayrand de discuter de cette affaire.

Mlle Mayrand: J'aimerais faire remarquer pour ce point-ci, que c'est une question de traduction, domaine dans lequel je me risque très rarement; ce n'est pas une divergence de vues entre les deux versions. Simplement, je trouve que, dans ce cas-ci, le terme *licenciemment* est absolument inadéquat pour rendre le mot *discharge*, parce que je ne crois pas qu'on puisse être licencié pour cause de décès ou des questions comme cela. Si on voit l'article 150, je ne crois pas qu'on puisse être licencié pour un décès, ou parce qu'on a atteint l'âge maximal ou qu'on démissionne. J'aimerais simplement faire remarquer à la Gendarmerie royale qu'ils devraient reconsidérer ce terme *licencié* qui a une connotation très péjorative, d'une certaine façon, ou qui ne rend pas bien... Je ne sais pas ce que le sénateur Lafond en pense?

Le sénateur Lafond: Il serait peut-être bon d'y attirer leur attention. J'admets que le terme *licencié* ou *licenciemment* se prête mal aux raisons données; mais dans le monde militaire, au Canada, le terme *discharge* a toujours, à ma connaissance été traduit par *licenciemment*.

Mlle Mayrand: Ah bon, alors j'ignorais...

Le sénateur Lafond: Sans faire de recommandation précise, on pourrait peut-être attirer leur attention sur ce point.

Mlle Mayrand: Bon, d'accord.

Le coprésident (sénateur Forsey): Alors, à votre avis, sénateur Lafond, il n'y a pas raison de recommander à la Gendarmerie royale l'examen de cette question comme M^{lle} Mayrand l'a suggéré.

Le sénateur Lafond: Eh bien, qu'on attire leur attention tout simplement, mais il me semble que c'est remettre en question les problèmes éternels de la langue qu'on a avec le français. Si on se fonde sur le dictionnaire, très bien, peut-être que *licenciemment* n'est pas acceptable; seulement l'usage au Canada veut que *discharge* soit *licenciemment* dans les forces armées ou paramilitaires.

Mlle Mayrand: Ah bon, alors moi j'ignorais les habitudes des militaires et...

• 1125

Le coprésident (sénateur Forsey): Êtes-vous toujours en faveur de recommander à la Gendarmerie royale un examen de cette question ou non?

Mlle Mayrand: Je vais simplement leur envoyer une lettre leur faisant part de nos remarques.

Le coprésident (sénateur Forsey): Est-ce que le Comité est d'accord que M^{lle} Mayrand écrive à la Gendarmerie royale en ce sens?

Mr. Balfour: Mr. Chairman, I was somewhat bemused by regulation 150, which stipulates that:

A member, ... may be discharged from the Force for the reason: (c) deceased.

[Translation]

Once again there seems to be some difference between the two texts. I believe Miss Mayrand is to discuss this matter.

Miss Mayrand: I would like to point out here that it is a question of translation, an area into which I do not venture very often. It is not a question of a difference of meaning between the two texts. I just found that, in this case, the term "licenciemment" is totally inadequate as a translation of the word "discharge", because I do not believe that one can be "laid off" because of death or for other reasons. For instance, in Regulation 150, I do not believe that one can be "dismissed" for a death, or because one has attained the maximum age or has resigned. I would simply like to point out to the RCMP that they should reconsider this term "licencié" which has very pejorative implications, and which simply does not render... I do not know what Senator Lafond's thoughts are on the subject.

Senator Lafond: It would perhaps be a good idea to draw their attention to it. I admit that the term "licencié" or "licenciemment" is not in keeping with the reasons listed; but in the military, in Canada, the term "discharge" has always, to my knowledge, been translated by "licenciemment".

Miss Mayrand: Oh, I see, well I did not know...

Senator Lafond: We could perhaps draw their attention to this point without submitting any specific recommendations.

Miss Mayrand: Fine. I see.

The Joint Chairman (Senator Forsey): So, in your opinion, Senator Lafond, there is no reason to recommend that the RCMP study this question as Miss Mayrand has proposed.

Senator Lafond: Well, we should simply draw their attention to it, but it seems to me that we would otherwise be digging up all the infinite problems that the French language entails: if we were to go by the dictionary, fine, perhaps "licenciemment" would not be acceptable; it is only usage in Canada that has rendered "licenciemment" the translation of "discharge" in the Armed Forces or in paramilitary organizations.

Miss Mayrand: I see, I was not aware that it was customary...

The Joint Chairman (Senator Forsey): Are you still in favour of recommending to the RCMP that they examine this question?

Miss Mayrand: I am simply going to send them a letter informing them of our comments.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Is the Committee in agreement that Miss Mayrand write to the RCMP to this effect?

M. Balfour: Monsieur le président, j'étais un peu amusé par l'article 150 qui prévoit que:

... un membre... peut être licencié de la Gendarmerie pour n'importe laquelle des raisons suivantes: (c) décès.

[Texte]

Senator Godfrey: Surely, that is insufficient reason.

An hon. Member: For leaving, it is a curious route.

Senator Lafond: As a more active sense of the term “discharge”, from the point of view of the Commissioner, discharge is taking his name off the rolls.

Mr. Eglington: Also, I think it would be necessary to have discharge papers for some purposes.

Mr. Brewin: What does the word “invalidating” mean? It is not a word I have ever seen in the English language before. I can guess what it means, but I do not think it is English, is it?

Mr. Eglington: That is the present participle of the nugatory term “be invalidated”, I think.

Mr. Brewin: Well, we will not correct their English.

Senator Lafond: And the corresponding French term.

Mr. Brewin: You may have to.

Le coprésident (sénateur Forsey): En français, on dit «inaptitude».

Registration

SOR/76-638 23 September, 1976

ROYAL CANADIAN MOUNTED POLICE ACT

Royal Canadian Mounted Police Regulations, amendment

P.C. 1976-2355 21 September, 1976

His Excellency the Governor General in Council, on the recommendation of the Solicitor General and the Treasury Board, pursuant to subsection 21(1) of the Royal Canadian Mounted Police Act, is pleased hereby to amend the Royal Canadian Mounted Police Regulations made by Order in Council P.C. 1960-379 of 24th March, 1960¹, as amended², in accordance with the schedule hereto.

¹ SOR/72-624, not published in the *Canada Gazette* Part II

² SOR/76-284, *Canada Gazette* Part II, Vol. 110, No. 9, May 12, 1976

SCHEDULE

1. Paragraph 2(ba) of the *Royal Canadian Mounted Police Regulations* is revoked.

2. Section 124 of the said Regulations is revoked.

3. Section 150 of the said Regulations is revoked and the following substituted therefor:

“150. A member, other than an officer, may be discharged from the Force for any of the following reasons:

- (a) invaliding;
- (b) unsuitability;
- (c) deceased;
- (d) desertion;
- (e) dismissal;

[Traduction]

Le sénateur Godfrey: Ce n'est assurément pas une raison valable.

Une voix: C'est une route curieuse à prendre pour partir.

Le sénateur Lafond: Du point de vue du Commissaire, le sens le plus actif du mot “Discharge” est de rayer ces noms des listes des employés.

M. Eglington: Je crois aussi qu'il faudrait avoir des documents de congédiement dans certaines circonstances.

M. Brewin: Que veut dire le mot “invalidating”? Je n'ai jamais vu ce mot dans la langue anglaise auparavant. Je peux deviner son sens, mais je ne crois pas que cela soit un anglais correct, n'est-ce-pas?

M. Eglington: C'est le participe présent du terme futile «be invalidated», à ma connaissance.

M. Brewin: Alors, nous n'allons pas corriger . . . leur anglais.

Le sénateur Lafond: Et le terme qui correspond en français.

M. Brewin: Vous auriez peut-être à le faire.

The Joint Chairman (Senator Forsey): In French, they say “inaptitude”.

Enregistrement

DORS/76-638 23 septembre 1976

LOI SUR LA GENDARMERIE ROYALE DU CANADA

Règlement de la Gendarmerie royale du Canada—
Modification

C.P.1976-2355 21 septembre 1976

Sur avis conforme du Solliciteur général et du conseil du Trésor et en vertu du paragraphe 21(1) de la Loi sur la Gendarmerie royale du Canada, il plaît à Son Excellence le Gouverneur général en conseil de modifier, conformément à l'annexe ci-après, le Règlement de la Gendarmerie royale du Canada établi par le décret C.P. 1960-379 du 24 mars 1960¹, dans sa forme modifiée².

¹ DORS/72-624, non publié dans la *Gazette du Canada* Partie II

² DORS/76-284, *Gazette du Canada* Partie II, Vol. 110, n° 9, 12 mai 1976

ANNEXE

1. L'alinéa 2ba) du *Règlement de la Gendarmerie royale du Canada* est abrogé.

2. L'article 124 dudit règlement est abrogé.

3. L'article 150 dudit règlement est abrogé et remplacé par ce qui suit:

«150. Un membre, sauf un officier, peut être licencié de la Gendarmerie pour n'importe laquelle des raisons suivantes:

- a) inaptitude;
- b) incompétence;
- c) décès;
- d) désertion;
- e) révocation;

[Text]

(f) order of the Minister due to the exigencies of service;

(g) change of status;

(h) age limit;

(I) completion of maximum period of service;

(j) resignation; or

(k) voluntary retirement.”

4. Section 158 of the said Regulations is revoked and the following substituted therefor:

“158. A certificate of service signed by the Commissioner or such officer as he may direct shall be issued to each regular member other than an officer on discharge from the Force.”

5. Sections 162 and 163 of the said Regulations are revoked.

6. Section 166 of the said Regulations is revoked.

Senator Lafond: Inaptness would be . . .

Le coprésident (sénateur Forsey): Pour moi, c'est aussi obscur en français qu'en anglais.

Eh bien, la chose est réglée, je crois, d'une façon ou d'une autre. The next item is SOR/77-376—Fresh Fruit and Vegetable Regulations, amendment.

Counsel suggests that the department should be asked why the grade names of “finger”, “baby” or “cocktail” carrots—magnificent names—have been dropped in the French version of paragraph 24(1)(I)(ii) and (ii.1) and subsection 19(3) of Table II to Schedule A. I think we had better print that one, otherwise everybody will get lost in my reading of those various numbers.

SOR/77-376

FRESH FRUIT AND VEGETABLE REGULATIONS,
amendment

Canada Agricultural Products Standards Act

P.C. 1977-1209

August 24, 1977

The Department should be asked why the grade names of “Finger” “Baby”, or “Cocktail” carrots have been dropped in the French version of paragraph 24(1)(I)(ii) and (ii.1) and subsection 19(3) of Table II to Schedule A.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Any comment on this? It seems reasonable enough to ask the department about this. They may just have been baffled by the fact that this would appear to be an example of what one of my old French teachers at school, whose English was ordinarily faultless, used to call “a vurry, vurry idiomatic expression.” I presume we can ask . . .

Senator Lafond: From my experience in the supermarket, particularly in Quebec, where all labels have to be bilingual, all that is grouped under “mini-carottes”.

[Translation]

f) ordonnance du Ministre pour répondre aux nécessités du service;

g) permutation;

h) âge maximal;

i) fin de la période de service maximale;

j) démission; ou

k) retraite volontaire.»

4. L'article 158 dudit règlement est abrogé et remplacé par ce qui suit:

«158. Un certificat de service qui porte la signature du Commissaire ou de l'officier que ce dernier désigne à cet effet est remis à chaque membre régulier, sauf à un officier, au moment de son licenciement de la Gendarmerie.»

5. Les articles 162 et 163 dudit règlement sont abrogés.

6. L'article 166 dudit règlement est abrogé.

Le sénateur Lafond: L'inaptitude serait . . .

The Joint Chairman (Senator Forsey): In my mind, it is as abstruse in English as it is in French.

Well, the problem has been resolved, I believe, in one way or another. Le prochain article à l'ordre du jour est DORS/77-376, Règlement sur les fruits et les légumes frais—modification.

Notre conseiller juridique propose que l'on demande au ministère pourquoi les catégories de carottes intitulées en anglais: finger, baby, et cocktail, des noms formidables, ne figurent pas dans la version française des sous-alinéas 24(1)(I)(ii) et (ii.1) et du paragraphe 19(3) du tableau II de l'annexe A. Je crois qu'on devrait l'imprimer, autrement tout le monde deviendra embrouillé par tous ces chiffres divers.

SORS/77-376

RÈGLEMENT SUR LES FRUITS ET LES LÉGUMES
FRAIS . . .

Loi sur les normes des produits agricoles du Canada

C.P. 1977-1209

le 24 août 1977

Il conviendrait de demander au ministère pourquoi les catégories de carottes intitulées en anglais: *finger*, *baby* et *cocktail* ne figurent pas dans la version française des sous-alinéas 24(1)(I)(ii) et (ii.1) et du paragraphe 19(3) du tableau II de l'Annexe A.

Le coprésident (sénateur Forsey): Y a-t-il des commentaires à ce sujet? Il me semble assez raisonnable d'interroger le département là-dessus. Ils ont peut-être été étonnés par ce que l'un de mes anciens professeurs de français à l'école, dont l'anglais était ordinairement sans faute, aurait décrit une expression «vury, vury idiomatic». Je suppose que nous pourrions demander . . .

Le sénateur Lafond: D'après mes expériences dans les grands magasins d'aliments, surtout au Québec, où toute les étiquettes sont obligatoirement bilingues, toute cette catégorie s'appelle «mini-carottes».

[Texte]

Mlle Mayrand: A ce moment-là, c'est justement la raison pour laquelle je voulais demander au ministère . . .

The Joint Chairman (Senator Forsey): Agreed?

Some hon. Members: Agreed.

The Joint Chairman (Senator Forsey): We now have the presence of our illustrious Co-Chairman.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): The late Chairman.

The Joint Chairman (Senator Forsey): We might almost salute his arrival with the ancient Latin phrase *ave atque vale*—if I have it correct—hail and farewell, because I understand that he is soon to be translated to another, if not a higher, sphere, to the general regret, I think, of all the members of the Committee. In fact, regret is putting it very mildly. I think it would be better to use, perhaps, the French expression *nous serons désolés de son départ*.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Fortunately, I studied four or five classes in Latin at university, it used to be my second language, as I said here once. I missed a golden opportunity in the Maritimes to learn what more properly should have been my second language, but at least it can be *ave* this week; it might be *valette* next week. Thank you very much.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Perhaps you would like to take over, Mr. Co-Chairman. We have got to the Saskatchewan Hog Order, amendment, SOR/77-442, at the top of page 2 of the agenda.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Right. I might say that I have not been as diligent as I should be. This material was brought out to me at the airport, but the Honourable Charles Ritchie, retired ambassador, and I were driving in this morning and we were reading the *Toronto Globe and Mail*, which said that Halifax would have been a much better city during the Second World War if they had had a first-class brothel there. Despite the presence of my secretary and my wife in the car, we did manage to deal somewhat intellectually with that particular topic.

• 1130

Mr. Brewin: Both well qualified to deal with it.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): We both pleaded very impressive alibis, Mr. Brewin. The Saskatchewan Hog Order amendment under the Agricultural Products Marketing Act, SOR/77-442. The commentary of counsel is herewith printed.

[Traduction]

Miss Mayrand: That is precisely the reason why I wanted to ask the Department . . .

Le coprésident (sénateur Forsey): D'accord?

Des voix: D'accord.

Le coprésident (sénateur Forsey): Nous accueillons maintenant notre célèbre coprésident.

Le coprésident (M. McCleave): Le coprésident en retard.

Le coprésident (sénateur Forsey): Il serait peut-être approprié de saluer son arrivée en citant l'ancien adage latin «Ave atque vale» qui, si je ne m'abuse, se traduit par «Salut et adieu», car je crois avoir compris qu'il devrait bientôt, au grand chagrin de tous les membres du Comité, nous quitter pour intégrer un autre, sinon un plus haut, milieu. En effet, le mot chagrin traduit faiblement notre sentiment. Je crois qu'il serait mieux d'utiliser peut-être l'expression «nous serons désolés de son départ».

Le coprésident (M. McCleave): Heureusement, j'ai suivi quatre ou cinq cours de latin à l'université et il a autrefois été ma deuxième langue, comme je l'ai déjà mentionné ici. J'ai manqué une occasion parfaite dans les Maritimes d'apprendre ce qu'aurait dû être ma deuxième langue, mais du moins on peut dire «ave» cette semaine; il s'agirait peut-être de «valette» la semaine prochaine. Merci beaucoup.

Le coprésident (sénateur Forsey): Peut-être que vous aimeriez présider maintenant, monsieur le coprésident. Nous sommes rendus au DORS/77-442, Décret relatif aux porcs de la Saskatchewan—modification qui se trouve en haut de la page 2 de l'ordre du jour.

Le coprésident (M. McCleave): D'accord. Je dois admettre que je n'ai pas travaillé avec l'assiduité qu'il fallait. On m'a apporté ces documents à l'aéroport, mais l'honorable Charles Ritchie, ancien ambassadeur, m'accompagnait en voiture ce matin, depuis l'aéroport, et nous lisions le *Globe and Mail* de Toronto dans lequel on disait qu'Halifax aurait été une meilleure ville durant la Deuxième guerre mondiale s'il y avait eu un bordel de première classe. Malgré la présence de ma secrétaire et ma femme dans la voiture, nous avons réussi à traiter quelque peu intellectuellement de ce sujet.

M. Brewin: Vous étiez tous les deux très bien en mesure d'en discuter.

Le coprésident (M. McCleave): Nous avons tous les deux invoqué des alibis très impressionnants, monsieur Brewin. Modification au décret relatif aux porcs de la Saskatchewan en vertu de la Loi sur l'Organisation du marché des produits agricoles, DORS/77-442. Les commentaires des conseillers juridiques sont imprimés ci-joints.

[Text]

SOR/77-442

SASKATCHEWAN HOG ORDER, amendment

Agricultural Products Marketing Act

P.C. 1977-1453

August 15, 1977

This amendment is one of several that were promised by the Department of Agriculture to the Saskatchewan Hog Order and subsidiary regulations. The Order was previously deficient in not giving authority to fix, impose and collect levies. While this present change can not validate retroactively the Saskatchewan Hog Service Charge (Interprovincial and Export) Regulations, the Department would if pressed, doubtless argue that the existing service charges are not levies but an aspect of regulation. As the Committee has won the point in this and other sets of Regulations, it may well feel that it can rest content.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I like the conclusion: "The Committee may well feel that it can rest content."

Mr. Eglington: Some hog grower, of course, may wish to challenge the levy, but . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Well, until the hog grower does then we may rest content.

And now to across the country, SOR/76-324, the Northumberland Strait Anchorage Regulations under the Canada Shipping Act and the commentary is herewith printed.

SOR/76-324

NORTHUMBERLAND STRAIT ANCHORAGE REGULATIONS

Canada Shipping Act

P.C. 1976-1183

November 15, 1977

Criterion 1(a)

The enabling powers would seem to be section 635(4) and (5) of the Shipping Act.

"635 . . .

(4) The Governor in Council may by order or regulation provide

(a) for the government and regulation of any part or parts of the inland, minor or other waters of Canada,

(5) Without limiting the generality of subsection (4), any order or regulation made by the Governor in Council under that subsection may provide for the prohibiting . . . of navigation on any part of the waters of Canada, . . . of vessels not exceeding fifteen tons gross tonnage."

[Translation]

DORS/77-442

DÉCRET RELATIF AUX PORCS DE LA SASKATCHEWAN—Modification

C.P. 1977-1453

Le 15 août 1977

Cette modification est l'une des différentes modifications que le ministère de l'Agriculture avait promis d'apporter au Décret relatif aux porcs de la Saskatchewan et aux règlements connexes. Avant cette modification, le décret était défectueux dans la mesure où il n'autorisait pas l'Office à fixer, à imposer et à percevoir des contributions. Bien que la présente modification ne puisse pas valider rétroactivement le Règlement sur les frais de services relatifs aux porcs de la Saskatchewan (marché interprovincial et exportation), le ministère n'aurait pas manqué, le cas échéant, de prétendre que les frais de services actuels ne constituent pas des contribution, mais sont un élément du règlement. Comme le Comité a gagné son point dans cet ensemble de règlements ainsi que dans d'autres, il pourrait s'estimer satisfait.

Le coprésident (sénateur Forsey): J'aime bien la conclusion: « . . . le comité pourrait s'estimer satisfait ».

M. Eglington: Un quelconque éleveur de porcs pourrait, bien sûr, contester la perception de ces frais, mais . . .

Le coprésident (M. McCleave): Alors, jusqu'à ce que cet éleveur le fasse, nous pourrions nous estimer satisfaits.

Et maintenant nous traversons le pays avec le DORS/76-324, Règlement sur le mouillage dans le détroit de *Northumberland* en vertu de la Loi sur la marine marchande du Canada, et les commentaires sont ci-joints.

DORS/76-324

RÈGLEMENT SUR LE MOUILLAGE DANS LE DÉTROIT DE NORTHUMBERLAND

Loi sur la marine marchande du Canada

C.P. 1976-1183

Le 15 novembre 1977

Critère 1(a)

Il semble que les pouvoirs habilitants figurent au paragraphe «635(4) et (5) de la Loi sur la marine marchande du Canada.

«635 . . .

(4) Le gouverneur en conseil peut, par décret ou règlement, statuer sur

a) l'administration et la réglementation de toute partie ou toutes parties des eaux intérieures, secondaires ou autres du Canada,

(5) Sans limitation de la généralité du paragraphe (4), tout décret ou règlement établi par le gouverneur en conseil aux termes dudit paragraphe peut prévoir l'interdiction ou la limitation, dans une partie quelconque des

[Texte]

It will be seen that the power to prohibit navigation only extends to vessels of less than fifteen tons. In the absence of a power to prohibit navigation of vessels of more than fifteen tons, a power to govern and regulate waters does not include a power to prohibit. It will, however, include a power to prohibit partially and a power to prohibit partially with a discretionary power to allow that which is prohibited provided the criteria governing the exercise of that discretion are set out in the regulations.

A prohibition of anchoring is a partial prohibition when seen in the context of the power to govern and regulate navigation. However, the power in the Minister to authorize anchorage is not accompanied by any indication of the criteria by which he will govern himself in deciding whether to authorize anchorage or not. Unless, perhaps, the criteria can be spelled out of the Shipping Act itself, the Regulations are *ultra vires*.

The Department of Transport should be invited to show how the criteria for governing the grant of authorization to anchor can be spelled out of the Shipping Act and to state what those criteria are. As matters stand, an unfettered discretion has been sub-delegated to the Minister to regulate one aspect of navigation in the Northumberland Strait.

Mr. Massey: Mr. Joint Chairman, the commentary sets out our cause of concern. If one looks at the sections of the regulation, sections 3 and 4, Prohibition, coupled with an Authorization of the Minister to dispense to such conditions as he may specify on the authorization and compare this with Section 635 of the Canada Shipping Act, 635(4) and (5) of the Shipping Act, it is pretty clear that this power is not given in the enabling act. Neither is the Minister's discretion to set conditions in any way indicated and there are no guidelines as to the conditions which he can set. We feel that this is without the terms of the empowering act and we would like to bring this to the department's attention.

Mr. Eglington: Mr. Chairman, I should say that this is the first of a number of items which relate to the commentary that was written on Professor Driedger's letter and especially parts 6 and 7 of it. The department may very well be able to demonstrate that the criteria governing the Minister's discretion to authorize are in some way spelt out of the Shipping Act or, indeed, of regulations themselves, and I think the department should be asked to respond in the first instance.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Senator Godfrey.

Senator Godfrey: Do I understand that the argument in this memorandum is to the effect that although you may regulate navigation, you may not prohibit anchoring?

Mr. Eglington: No, Senator Godfrey, that is not quite correct. The argument that is developed extensively in that

[Traduction]

eaux du Canada, de la navigation de bâtiments dont la jauge brute n'excède pas quinze tonnes . . . »

On remarquera que le pouvoir d'interdire la navigation ne concerne que les navires de moins de 15 tonnes. En l'absence de tous pouvoirs d'interdiction de la navigation aux navires de plus de 15 tonnes, le pouvoir d'administrer et de réglementer les eaux ne comprend pas le pouvoir d'interdire. Il comprend cependant un pouvoir d'interdiction partielle ainsi qu'un pouvoir d'interdiction partielle assorti d'un pouvoir discrétionnaire de supprimer l'interdiction pourvu que les critères déterminants dans l'exercice de ce pouvoir discrétionnaires figurent dans le règlement.

L'interdiction de mouillage est une interdiction partielle lorsqu'on la considère dans le contexte du pouvoir d'administrer et de réglementer la navigation. Cependant, le pouvoir du ministre d'autoriser le mouillage n'est assorti d'aucune indication concernant les critères qu'il devra appliquer pour décider s'il autorise ou s'il interdit le mouillage. A moins que ces critères ne puissent être énoncés dans la Loi sur la marine marchande du Canada proprement dite, ce règlement est *ultra vires*.

Le ministère des Transports devrait être invité à expliquer comment les critères régissant l'octroi de l'autorisation de mouillage peuvent être tirés de la Loi sur la marine marchande du Canada, et à indiquer quels sont ces critères. Dans l'état actuel des choses, un pouvoir discrétionnaire absolu a été sous-délégué au ministre pour réglementer un aspect de la navigation dans le détroit de *Northumberland*.

M. Massey: Monsieur le coprésident, les commentaires font état de la raison de notre préoccupation. Si l'on regarde les paragraphes 3 et 4 du règlement, l'interdiction, ainsi que l'autorisation du ministre de supprimer les critères d'autorisation qu'il pourra préciser, et si on les compare avec les paragraphes 635(4)(5) de la Loi sur la marine marchande du Canada, il est tout à fait clair que ce pouvoir n'est pas accordé en vertu de la loi habilitante. N'est indiqué d'aucune façon non plus le pouvoir discrétionnaire du ministre d'établir des critères ou des directives quant aux critères qu'il peut établir. Nous croyons que ce règlement est *ultra vires* et nous aimerions le signaler au ministère.

M. Eglington: Monsieur le président, je dois ajouter que ceci est le premier d'une série d'articles qui ont trait aux commentaires que l'on a fait dans la lettre écrite par le professeur Driedger et surtout aux parties 6 et 7. Le ministère pourrait très bien démontrer que les critères réglant le pouvoir discrétionnaire du ministre d'autoriser sont tirés de la Loi sur la marine marchande du Canada ou, en fait, des règlements eux-mêmes, et je crois que l'on devrait demander au ministère de répondre en premier lieu.

Le coprésident (M. McCleave): Sénateur Godfrey.

Le sénateur Godfrey: Puis-je conclure que l'argument dont fait état ce mémoire veut que l'on puisse administrer et réglementer la navigation, mais qu'on ne puisse interdire le mouillage?

M. Eglington: Non, sénateur Godfrey, ce n'est pas tout à fait exact. L'argument qui est élaboré en détail dans ce

[Text]

commentary and the authorities make this abundantly clear, is that under a power to regulate something or to make regulations regulating something, you can prohibit some part of it, so that it would be permissible to pass a regulation which says that there shall be no anchoring in the Northumberland Strait.

The authorities also make clear, however, that if you go on to say "There shall be no anchoring except with the permission of the Director General or the Minister or somebody else" that there is improper subdelegation of power unless some criteria are set out or can be spelled out as to how that discretion to permit is to be exercised.

Senator Godfrey: That clears it up.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I take it then that the suggestion of counsel is the one that will be followed up.

Senator Riley: Does this have reference to the small lobster fishing boats and what not, the line fishing boats? Is it directed to the course of the ferries between the two provinces?

Mr. Eglington: I have no idea, Senator Riley. The department may very well give us a practical explanation.

Senator Riley: It is strange otherwise.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Then, I take it, the will is to have the matter followed up and, accordingly, counsel will do that for us.

SOR/76-358, Atlantic Coast Herring Regulations and there is a letter from Mr. Eglington to Mr. Carton of December 3, a commentary of April 4, 1977 and a further letter from Mr. Eglington to Mr. Levelton of August 17, and Mr. Levelton's reply of September 12, and these four documents printed in that order.

December 3, 1976

J. G. Carton, Esq.,
Director,
Legal Services,
Department of Fisheries and
The Environment,
OTTAWA.

Re: SOR/76-358, Atlantic Coast Herring Regulations,
amendment

Dear Mr. Carton:

The above amendment was considered by the Committee on November 30th.

In relation to section 8, as made by section 3 of this amendment, I draw your attention to the final paragraph of my letter of even date on SOR/76-359, Atlantic Crab Fishery Regulations.

The new section 10 sub-delegates to the Minister the power to prescribe areas and conditions which might be uniform as between all licensees, or as between all licensees in a particular area, or might vary as between licensees: (... may issue a licence...). The Committee wishes to know how this sub-delegation is supported by section 34 of the Fisheries Act. This

[Translation]

commentaire et qui est précisé par les autorités, veut qu'en vertu d'un pouvoir de réglementation ou d'un pouvoir de faire des règlements, on puisse en interdire une partie, pour qu'il soit admissible d'adopter un règlement qui prévoit qu'il n'y aura pas de mouillage dans le détroit de *Northumberland*.

Les autorités précisent également, néanmoins, que si l'on dit que «il n'y aura pas de mouillage sans la permission du directeur général ou du ministre ou de quelqu'un d'autre», il s'agit là d'une délégation illégale de pouvoir à moins que les critères ne puissent être énoncés pour décrire la façon dont cette discrétion en matière d'autorisation sera exercée.

Le sénateur Godfrey: Vous m'avez éclairé.

Le coprésident (M. McCleave): Puis-je comprendre que la proposition du conseiller sera suivie?

Le sénateur Riley: Ce règlement implique-t-il les petits bateaux de pêche de homard, par exemple, les bateaux de pêche à la ligne? Vise-t-il la voie empruntée par des traversiers qui naviguent entre les deux provinces?

M. Eglington: Je n'ai aucune idée, sénateur Riley. Le ministère pourrait très bien nous fournir une explication pratique.

Le sénateur Riley: Ce serait bizarre autrement.

Le coprésident (M. McCleave): Alors, je peux comprendre que l'on veut donner suite à cette affaire et que le conseiller le fera donc.

DORS/76-358, Règlement sur la pêche du hareng dans les eaux côtières de l'Atlantique, et on trouvera ci-joints dans cet ordre une lettre de M. Eglington à M. Carton datée du 3 décembre, un commentaire daté du 4 avril 1977 et une autre lettre de M. Eglington à M. Levelton du 17 août et la réponse de M. Levelton écrite le 12 septembre.

3 décembre 1976

Monsieur J. G. Carton
Directeur
Contentieux
Ministère des Pêcheries et
de l'Environnement
OTTAWA

Objet: DORS/76-358, Règlement sur la pêche du hareng
dans les eaux côtières de l'Atlantique—
Modification

Monsieur,

Le Comité a étudié la modification susmentionnée en date du 30 novembre.

En ce qui a trait à l'article 8, établie par l'article 3 de la présente modification, je vous prierais de vous reporter au dernier paragraphe de ma lettre de la même date portant sur DORS/76-359, Règlement de pêche du crabe de l'Atlantique.

Le nouvel article 10 sous-délègue au Ministre le pouvoir de prescrire les domaines et les conditions qui pourraient être uniformes pour tous les titulaires de permis, ou pour tous les titulaires de permis dans une région donnée, ou qui pourraient varier entre les titulaires de permis: (... peut délivrer un permis...). Le Comité désire savoir comment cette sous-délé-

[Texte]

point was raised in my letter of July 10, 1975 on SOR/74-517, as amended by SOR/75-91 (Bluefin Sport Fishery Regulations), to which letter, despite two subsequent requests, I have not yet received a reply.

The Committee considers that the words "and retain" should be inserted after the word "catch" in section 17.

Yours sincerely,

G. C. Eglington.

SOR/76-358, Atlantic Coast Herring Regulations, amendment

April 4, 1977

1. The Committee's questions as to section 8 of these Regulations related to the restriction of vessels in the fishery. It is the intention of the Department to cut down the number of vessels exploiting the stock.

2. The power of sub-delegation to the Minister to prescribe areas and conditions which might be uniform as between all licensees, or as between licensees, is said to be founded upon the word "respecting" in section 34(g) of the Act. Thus, "respecting" is said to cover not only a general sub-delegation of rule-making power to the Minister but also the granting of a power to a sub-delegate to make particular rules for particular cases. The policy reason behind the particular provision in this case is to allow particular vessels to operate in certain areas which happen to be under-exploited under the general rules.

August 17, 1977

C. R. Levelton, Esq.,
Director-General,
Fishing Services Directorate,
Fisheries and Marine Service,
Department of Fisheries and
the Environment,
OTTAWA.

Re: SOR/76-358, Atlantic Coast Herring Regulations, amendment

Dear Mr. Levelton:

You will recall that the new section 10, made by the above amendment, has been before the Committee on several occasions. It was considered again on 28th June last, when the Committee had the benefit of the advice of Sir Robert Speed, Q.C., Counsel to the Speaker at Westminster. It was explained to the Committee that the purpose of the new section, as I understood it to be after the conference with yourself and Mr. Sponagle, was to allow particular vessels to operate in certain areas which happen at any time to be under-exploited under the general rules of the Regulations. It was further explained that your Department relied on section 34(g) of the Fisheries Act.

[Traduction]

gation est conforme à l'article 34 de la Loi des pêcheries. J'ai déjà soulevé ce point dans ma lettre du 10 juillet 1975 portant sur DORS/74-717, modifié par DORS/75-91 (Règlement de pêche sportive du thon rouge), lettre qui, malgré deux demandes antérieures, est demeurée sans réponse.

Le Comité considère que les termes «et de garder» devraient être insérés après le terme «prendre» à l'article 17.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes salutations distinguées.

G. C. Eglington

DORS/76-358, Règlement sur la pêche du hareng dans les eaux côtières de l'Atlantique

Le 4 avril 1977

1. Les questions du comité au sujet de l'article 8 de ce règlement portaient sur la restriction des bateaux de pêche. Le ministère a l'intention de diminuer le nombre de bateaux qui exploitent les réserves.

2. Le pouvoir de sous-délégation du ministre, pour régler les régions et les conditions qui pourraient être uniformes entre tous les titulaires de permis, ou entre des titulaires de permis, est, dit-on, fondé sur la préposition «concernant» à l'alinéa 34g) de la Loi. Voilà pourquoi on dit que «concernant» inclut non seulement la délégation générale au ministre du pouvoir réglementaire mais également la sous-délégation de ce pouvoir pour promulguer les règlements dans des cas particuliers. Cette disposition vise à permettre à certains bateaux de pêcher dans certains secteurs qui sont en général sous-exploités.

Le 17 août 1977

Monsieur C. R. Levelton
Directeur général
Direction générale du service
despêches
Service des pêches et de la mer,
Pêches et Environnement Canada
Ottawa.

Objet: DORS/76-358—Règlement sur la pêche du hareng dans les eaux côtières de l'Atlantique—Modification

Monsieur,

Vous vous souviendrez que le nouvel article 10, édicté en vertu de la modification ci-dessus, a été étudié par le comité à différentes reprises. Il l'a été à nouveau le 28 juin dernier, alors que le comité a pu profiter des conseils de Sir Robert Speed, C.R., conseiller de l'Orateur à Westminster. On a expliqué au comité que l'objectif du nouvel article, d'après ce que j'ai pu comprendre après en avoir discuté avec vous et M. Sponagle, était de permettre l'utilisation de bateaux déterminés dans certaines régions sous-exploitées aux termes des règles générales du règlement. On a expliqué par la suite que votre ministère se fondait sur l'alinéa 34g) de la Loi sur les pêcheries.

[Text]

After hearing Sir Robert Speed in evidence, the Committee concluded that in its judgment the sub-delegation of power to the Minister provided for in section 10 of the Regulations fell outside section 34(g) of the Act. The Committee could not see, however, that the regulations could not provide that notwithstanding the general rules where those rules resulted in under-exploited stocks of fish the Minister might grant a permit on such and so terms. That is to say that the reason given by your Department could be incorporated into words as the grounds upon which, notwithstanding subsections 8(1) and 9(2), a licence may be issued. In that way the arbitrariness of the total sub-delegation of power would be avoided.

Yours sincerely,

G. C. Eglington.

September 12, 1977

Mr. G. C. Eglington,
Counsel,
Standing Joint Committee on Regulations
and Other Statutory Instruments,
c/o The Senate,
Ottawa, Ontario.
K1A 0A4

Re: SOR/76-358 Atlantic Coast Herring Regulations,
Amendment

Dear Mr. Eglington:

This will refer to your letter of August 17, 1977 relative to the Committee's comments on Section 10 of the subject amendment.

Your comments are noted, and I am pleased to advise that further amendments to the Regulations will be going forward within the next few months. Section 10 will be revised to set out the terms and conditions of any licence issued pursuant to that section, subject to approval by the Privy Council Office.

Yours Sincerely,

C. R. Levelton,
Director General,
Fishing Services Directorate.

• 1135

The Joint Chairman (Senator Forsey): Have we discovered what those hieroglyphics in the signature of the letter of September 12 mean? We were a little puzzled once before whether it was "de Blois", or "de Blais", or what? Do you know?

Mr. Eglington: No, I do not know.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Monsieur Un Tel.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): We will give that to Mr. Diefenbaker. His is another well-known signature.

[Translation]

Après avoir entendu le témoignage de Sir Robert Speed, le comité en a conclu que la sous-délégation de pouvoirs au ministre, prévue à l'article 10 du Règlement, ne relevait pas de l'alinéa 34g) de la Loi. Le comité n'a toutefois pu comprendre que le règlement ne puisse prévoir que lorsque les règles générales entraînent une sous-exploitation de bancs de poissons, le Ministre ait le pouvoir d'accorder un permis à des conditions précises. Bref, la raison donnée par votre ministère pourrait devenir la raison pour laquelle, malgré les paragraphes 8(1) et 9(2), un permis peut être délivré. On supprimerait ainsi le caractère arbitraire de l'entière sous-délégation de pouvoirs.

Veillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

G. C. Eglington

Le 12 septembre 1977

Monsieur G. C. Eglington
Conseiller
Comité mixte permanent des règlements
et autres textes réglementaires
Le Sénat
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Objet: DORS/76-358—Règlement sur la pêche du
hareng dans les eaux côtières de l'Atlantique—
Modification

Monsieur,

J'accuse par la présente réception de votre lettre du 17 août 1977 portant sur les commentaires du comité sur l'article 10 de la modification susmentionnée.

Nous avons pris note de vos commentaires, et je suis heureux de pouvoir vous dire que d'autres modifications seront apportées au règlement au cours des prochains mois. L'article 10 sera revu de façon à prévoir les conditions de délivrance de tout permis en vertu dudit article, sous réserve d'approbation par le bureau du Conseil privé.

Veillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Le directeur général
Direction générale du service des pêches
C. R. Levelton

Le coprésident (sénateur Forsey): Avons-nous trouvé ce que signifie les hiéroglyphes tenant lieu de signature à la lettre du 12 septembre? On a déjà eu du mal avec cela, savoir si c'était «de Blois», ou «de Blais», ou que sais-je? Savez-vous ce que c'était?

M. Eglington: Non, monsieur.

Le coprésident (sénateur Forsey): Monsieur Un Tel.

Le coprésident (M. McCleave): Nous l'attriburons à M. Diefenbaker. C'est une autre signature bien connue.

[Texte]

Mr. Eglington: In this instance, Mr. Chairman, the fisheries and marine department appear to have come around to the Committee's way of thinking and Section 10 is to be revised. This is, I think, the first instance we have had of an admission that respecting something does not open up the entire door to regulation making...

The Joint Chairman (Senator Forsey): We seem to be gaining more and more victories. I trust it will not go to our heads.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I am sure there will continue to be a great number of victories still to be gained.

SOR/77-210—Territorial Land Use Regulations

This is a commentary by counsel.

SOR/77-210

TERRITORIAL LAND USE REGULATIONS

Territorial Lands Act

P.C. 1977-532

August 15, 1977

These important new Regulations have been sensitively drawn and incorporate, whether by accident or design, the following features which meet objections taken by the Committee to many other regulations over the years.

1. The word "shall" is used except when "may" and the grant of a discretion is clearly intended.

2. All decisions taken are attended by the giving of written reasons. An appeal (to the Minister) which accords with the rules of natural justice is available in all cases, except that the Minister is not required to give reasons for a dismissal of an appeal. However, it may well be thought that given the openness of the proceedings to this point the grounds for dismissal would be self-evident.

3. The substance of Inspectors' Reports is made available to applicants—section 23(3).

4. Inspectors must show identification on request (section 38(2)) and inspection is limited to reasonable time and is precluded altogether in respect of private dwellings (section 38(1)). The information an inspector may require is limited by the reasonableness test (section 38(3)).

5. Most importantly, the word "respecting" in the enabling power has been given a limited meaning which accords with your counsel's own views. Section 3.2(b) of the Territorial Lands Act (as amended by 1st Supp. cap. 48, section 24) empowers the Governor in Council to make regulations respecting "the terms and conditions of such permits". This is, of course, not a power so limited as one to prescribe the terms and conditions of permits. Under it the Committee has been distressed by the passing on by the Governor in Council to someone else of the power to decide upon and to impose terms

[Traduction]

M. Eglington: A ce sujet, monsieur le président, les services des pêches et de la marine semblent être de l'avis du Comité et vouloir reviser l'article 10. Je crois que c'est la première fois que quelqu'un ait admis qu'un article législatif semblable n'ouvre pas forcément la porte à n'importe quelle réglementation...

Le coprésident (sénateur Forsey): Il semble que nous remportions de plus en plus de victoires. J'espère que cela ne va pas trop nous monter à la tête.

Le coprésident (M. McCleave): Je suis bien convaincu qu'il nous restera toujours beaucoup de victoires à gagner.

DORS/77-210—Règlement sur l'utilisation des terres territoriales.

Nous avons un commentaire de notre conseiller que nous allons tout de suite insérer.

DORS/77-210

RÈGLEMENT SUR L'UTILISATION DES TERRES TERRITORIALES

Loi sur les terres territoriales

C.P. 1977-532

Le 15 août 1977

Ce nouveau règlement important a été consciencieusement rédigé et comporte, accidentellement ou sciemment, les caractéristiques suivantes qui répondent aux objections soulevées par le Comité à l'égard des nombreux autres règlements qu'il a étudiés au cours des années.

1. Dans la version anglaise, l'auxiliaire «shall» est utilisé à moins que le «may» et l'octroi d'un pouvoir discrétionnaire ne soient clairement voulus.

2. Toutes les décisions prises doivent être accompagnées de raisons écrites. Un appel (au ministre) en accord avec les règles de la justice naturelle est possible dans tous les cas, sauf que le ministre n'est pas tenu de donner les raisons du rejet d'un appel. Toutefois, tout donne à croire qu'étant donné la libéralité qui a dicté l'institution des poursuites jusqu'à maintenant, les fondements du rejet seraient alors évidents.

3. Le contenu des rapports des inspecteurs est mis à la disposition des requérants—paragraphe 23(3).

4. Les inspecteurs doivent exhiber sur demande (paragraphe 38(2)) le certificat de leur nomination et n'exercer leur droit d'inspection qu'à des moments raisonnables et en tout lieu, sauf dans les habitations particulières (paragraphe 38(1)). Ils ne peuvent exiger que les renseignements, dont ils ont raisonnablement besoin pour leurs fonctions (paragraphe 38(3)).

5. Qui plus est, la préposition «concernant», dans le cas du pouvoir habilitant, s'est vu conférer une signification restreinte, conformément aux points de vue exprimés par vos conseillers juridiques. Le paragraphe 3.2b) de la Loi sur les terres territoriales (modifiée par le premier supplément, chapitre 48, article 24) habilite le gouverneur en conseil à proclamer un règlement concernant «les modalités de ces permis et les droits y afférents». Il ne s'agit naturellement pas ici d'un pouvoir aussi restreint que celui de prescrire les modalités de ces permis et les droits y afférents. En vertu du présent

[Text]

and conditions. However, section 31 of these Regulations provides a defined set of conditions or subject matters for the devising of conditions, from amongst which and by the use of which the Engineer shall arrive at the terms and conditions he will impose in any particular case.

6. After the foregoing, it may seem mean to quibble, but there are several points the Committee may wish to consider.

(i) Section 36(5)

This power is potentially very arbitrary and there is no appeal, except to the Minister himself. Might it not be at least desirable to incorporate as a guidepost to the amount the test implicit in section 36(6)—the cost of repairing or restoring land damaged as a result of the land use operation?

(ii) Section 36(6)

It might not be thought unreasonable that a forfeited amount ought to be spent for this purpose. One suspects the word "may" is used only to avoid casting a duty on the Minister, which can be obviated by re-casting the subsection. On the other hand, there may be some reason, in some cases, why the land should not be repaired and the Crown receive a windfall. Perhaps the Department could be asked to explain this matter.

(iii) Section 41(5)

Doubts as to the validity of this subsection, which might be thought to depend on a very broad interpretation of the enabling powers, could be laid to rest if it were provided (on the pattern of section 38) that it is a term or condition of every permit that where the Engineer has been impelled to act under section 41(4), the costs of his action shall be paid by the permittee.

Mr. Eglington: These regulations, Mr. Chairman, are important from the Committee's point of view for two reasons. The first is that with one or two very slight blemishes they are an exemplary example of the sort of thing that the Committee has been pushing for for the last three and a half years. The department perhaps should be thanked for their efforts in this connection.

It is also particularly important from the Committee's point of view because, again, a narrower interpretation has been placed on the phrase "respecting the terms and conditions of permits." What has been done is that instead of delegating to the engineer the power to impose whatever terms and conditions he sees fit, there have been criteria set out in accordance with which the engineer is to govern himself, and there has been a range of matters set up from amongst which he can choose the conditions to be imposed. I think this is, from the Committee's point of view, a very signal regulation.

The small blemishes to which I referred are dealt with in paragraph 6 and I think they are self-explanatory. I was

[Translation]

règlement, le Comité est désolé du fait que le gouverneur en conseil délègue à quelqu'un d'autre le pouvoir de prendre des décisions et de fixer les modalités et les droits des permis. L'article 31 du présent règlement énonce toutefois une gamme définie de conditions ou de questions pour l'établissement des conditions et des droits parmi lesquelles et grâce auxquelles l'ingénieur devra décider des modalités et des droits qu'il imposera dans un cas particulier.

6. Après ce qui précède, il peut sembler mesquin d'insister davantage, mais il y a plusieurs autres points que le Comité pourrait désirer étudier.

(i) Paragraphe 36(5)

Ce pouvoir est virtuellement très arbitraire et ne laisse place à aucun appel, si ce n'est celui du ministre lui-même. Ne pourrait-il pas au moins être souhaitable d'incorporer en tant que guide du montant, les conditions implicites données au paragraphe 36(6)—le coût de remise en bon état du terrain endommagé par l'exploitation des terres?

(ii) Paragraphe 36(6)

Il ne serait peut-être pas déraisonnable d'exiger un certain dédommagement à cette fin. A croire que le verbe «peut» n'est utilisé que pour s'abstenir d'imposer un devoir au Ministre, ce qu'on pourrait éviter en reformulant le paragraphe. Par ailleurs, il pourrait être logique, dans certains cas, de ne pas remettre les terres en bon état et d'octroyer un acquêt à la Couronne. Peut-être pourrait-on demander au ministère d'expliquer cet état de chose.

(iii) Paragraphe 41(5)

Des doutes quant à la validité de ce paragraphe, laquelle, pourrait-on supposer, dépend d'une interprétation très large des pouvoirs habilitants, pourraient être calmés si l'on prévoyait (comme à l'article 38) que les frais exigés du détenteur du permis pour les mesures prises, par l'ingénieur, quand celui-ci doit se prévaloir du paragraphe 41(4), constituent une modalité ou une condition de tout permis.

M. Eglington: Monsieur le président, ces règlements sont importants à deux titres. Tout d'abord, à l'exception d'une ou deux très légères imperfections, c'est l'exemple parfait du genre de chose que demande depuis trois ans et demi le Comité. Il faudra peut-être remercier le ministère des efforts accomplis à cet égard.

C'est également particulièrement important pour le Comité car, là encore, on a interprété plus étroitement l'expression «concernant les modalités de ces permis et les droits y afférant». Au lieu de déléguer à l'ingénieur le pouvoir d'imposer comme il l'entend n'importe quelle modalité et droit, on lui a donné certains critères à suivre et on lui a fixé une gamme de possibilités à laquelle il doit se référer pour imposer ces conditions. Je crois que le Comité peut reconnaître là un règlement très digne d'éloge.

Les petites imperfections dont je parlais font l'objet de mon paragraphe 6 et je crois qu'il est inutile de s'y étendre. Je

[Texte]

discussing the second one this morning with Miss Mayrand, subsection (6) of Section 26, and we agreed that quite possibly that subsection relates to a matter of policy. On the other hand, we can ask the department and if it does appear to be a matter of policy then the matter can be dropped.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I think perhaps for the record it might be noted—and I give the English version, but the French version is at page 1018—that Mr. Eglington objects to, in strong terms.

Where a permittee has not complied with all the terms and conditions of his permit or with these Regulations, the Minister may retain such part of a security deposit as, in his opinion, the circumstances justify.

I wonder if ministers enjoy having powers like that anyway.

Mr. Eglington: They may, Mr. Chairman, but in Section 36.(6), the next subsection, there is a signpost as to what the Minister can do and perhaps the department will at least be asked why the same text is not incorporated in subsection (5).

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Subsection (6) is:

Where the Minister retains all or part of the security deposit, the Minister may use all or part of the security deposit forfeited to repair or restore the land that has been damaged as a result of the land use operation.

Mr. Eglington: This gives the Minister discretion to use the money to repair the land, or simply to take the money to form part of the Consolidated Fund. Since the purpose of the regulations is supposed to be the protection of the northern environment, the department might be asked why it is that the money is not, in all cases, to be spent. There may be, first of all, a practical explanation of that and, secondly, it may be a matter of policy.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Your final point is Section 41.(5) where:

• 1140

“The costs of any action taken by the engineer pursuant to subsection (4) may be recovered from the permittee as a debt due to the Crown.”

Mr. Eglington: There does not appear to be any power in the enabling act to cause sums suddenly to become debts due to the Crown, sums which are not debts. However, the substance of Section 41.(5) could very well be cast as a term or condition of the permit, and if it were done in that fashion it would then be *intra vires*.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): So we generally approve, but we have a small bit of doubt on the three points that you have mentioned.

Mr. Eglington: Yes, Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Do you just leave the record as that so that people know their regulations have been considered by us? You are not asking us to do any more, or . . .

[Traduction]

parlais de la deuxième ce matin avec Mlle Mayrand, le paragraphe 6 de l'article 26, et nous sommes convenus qu'il était tout à fait possible que ce paragraphe reflète une option générale. Toutefois, nous pouvons demander au Ministère et, après confirmation, décider d'en rester là.

Le coprésident (M. McCleave): Il faudrait à mon avis signaler, et je vais donner la version anglaise, mais la version française est à la page 10-18, que M. Eglington s'oppose vivement à ce qui suit:

Lorsqu'un détenteur de permis ne s'est pas conformé à toutes les conditions de son permis ou à ce règlement, le ministre peut retenir la partie du dépôt de garantie qu'il croit justifiée dans les circonstances.

Je me demande si les ministres aiment beaucoup jouir de ce genre de pouvoir de toute façon.

M. Eglington: Peut-être, monsieur le président, mais au paragraphe 6 de l'Article 36, du paragraphe suivant donc, on indique ce que peut faire le ministre. Nous pourrions donc peut-être au moins demander au Ministère pourquoi on n'a pas le même libellé au paragraphe (5).

Le coprésident (M. McCleave): Je lis le paragraphe 6:

Lorsque le ministre retient, en totalité ou en partie, le dépôt de garantie, il peut l'utiliser pour remettre en bon état le terrain endommagé par l'exploitation des terres.

M. Eglington: Cela donne au ministre le pouvoir discrétionnaire d'utiliser le dépôt pour remettre en bon état le terrain ou simplement de verser ce dépôt au fonds consolidé. Étant donné que l'objet du règlement se veut être la protection de l'environnement du Grand Nord, on pourrait demander au ministère pourquoi cet argent n'est pas dans tous les cas dépensé. Il y a peut-être une explication d'ordre pratique et ce peut également être une question de politique générale.

Le coprésident (M. McCleave): Votre dernier point porte sur le paragraphe 5 de l'article 41 où:

«Les frais des mesures prises par l'ingénieur selon le paragraphe (4) peuvent être recouvrés du détenteur de permis à titre de créance de la Couronne.»

M. Eglington: Il ne semble pas que la loi existante permette que des sommes deviennent tout d'un coup des dettes dues à la Couronne sans autre motif. Toutefois, la teneur du paragraphe (5) de l'article 41 pourrait très bien faire l'objet d'une condition ou d'une modalité du permis, ce qui la rendrait *intra vires*.

Le coprésident (M. McCleave): Donc, en gros, nous sommes d'accord, mais nous avons quelque hésitation sur les trois points que vous avez mentionnés.

M. Eglington: Oui, monsieur le président.

Le coprésident (M. McCleave): Est-ce qu'on en reste là de sorte que les intéressés sachent que nous avons étudié le règlement? Vous ne nous demandez pas davantage, ou bien . . .

[Text]

Mr. Eglinton: Well, I think those three points could be taken up with the department, and see what they have to say.

Mr. Baldwin: I think subsection (5) is, you know, pretty dubious.

"... retain such part of a security deposit, in his opinion the circumstances justify them ..."

which means somebody under him is making a pretty arbitrary decision there. I would like to see what their criteria may be, they may have some reasons for it or they may make some basis for that decision, but it seems pretty arbitrary to me.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I take it the will is, Mr. Baldwin, that we do raise questions then and ask for a response.

SOR/77-328, The B.C. Fishery Regulations, amendment, under the Fisheries Act, the commentary is herewith printed.

SOR/77-328

BRITISH COLUMBIA FISHERY REGULATIONS, amendment

Fisheries Act

P.C. 1977-1049

November 14, 1977

Criteria 4, 14

Section 34 of the Fisheries Act states that:

"The Governor in Council may make regulations for carrying out the purposes and provisions of this Act and in particular, without restricting the generality of the foregoing, may make regulations

...
(j) respecting the export of fish or any part thereof from Canada."

1. Section 10(4) of the Regulations, as made by section 3(1) of the amending schedule, confers a complete discretion on the Minister. This section fails to set forth criteria or conditions to control or establish the circumstances under which the Minister may grant the written permission which the section requires.

Consequently, there now exists a complete prohibition with a power given to the Minister to say when or for whom that prohibition will be lifted. No power to prohibit is given by section 34(j) of the Fisheries Act and on the existing authorities section 10(4) would appear to be invalid. Even if it were to be argued successfully that read in the context of the specific enumeration of powers in section 34 and of the Fisheries Act as a whole, section 34(j) permitted prohibition of export, and not merely a partial prohibition as an element of regulation, it would still be much to be desired that the criteria governing the exercise of the Minister's discretion be set out.

[Translation]

M. Eglinton: Ma foi, j'estime que ces trois points devraient être signalés au Ministère pour voir ce qu'il a à répondre.

M. Baldwin: Vous savez, je crois que le paragraphe (5) est assez douteux.

«... retenir la partie du dépôt des garanties qu'il croit justifié dans les circonstances ...»

ce qui signifie que quelqu'un sous ses ordres prend une décision assez arbitraire. J'aimerais connaître leurs critères et savoir s'ils peuvent les expliquer ou s'ils ont quelque base de décision mais, à mon avis, c'est vraiment arbitraire.

Le coprésident (M. McCleave): J'en conclus, monsieur Baldwin, que vous souhaitez que nous posions ces questions au Ministère.

DORD/77-328, Règlement de pêche de la Colombie-Britannique—Modification—Loi sur les pêcheries. Nous imprimons le commentaire.

DORS/77-328

RÈGLEMENT DE PÊCHE DE LA COLOMBIE-BRITANNIQUE—Modification

Loi sur les pêcheries

C.P. 1977-1049

Le 14 novembre 1977

Critères 4 et 14

L'article 34 de la Loi sur les pêcheries prévoit que:

«Le gouverneur en conseil peut édicter des règlements concernant la réalisation des objets de la présente loi et l'application de ses dispositions et, en particulier, peut, sans restreindre la généralité de ce qui précède, édicter des règlements

...
j) concernant l'exportation, hors du Canada, du poisson ou de toute partie de poisson;

1. Le paragraphe 4 de l'article 10 du Règlement, modifié par le paragraphe (1) de l'article 3 de l'annexe, confère un pouvoir discrétionnaire absolu au ministre. Cet article n'établit toutefois pas quelles sont les conditions qui doivent exister ou les circonstances qui doivent prévaloir pour que le ministre puisse accorder l'autorisation écrite que stipule cet article.

Par conséquent, il existe maintenant une interdiction totale, puisqu'on a conféré au ministre le pouvoir de déclarer à quel moment et à l'égard de qui cette interdiction peut être supprimée. Le paragraphe j) de l'article 34 de la Loi sur les pêcheries ne confère aucun pouvoir d'interdiction et selon les pouvoirs actuellement conférés par le paragraphe 4 de l'article 10 semblerait nul et non avenu. Même si l'on parvenait à démontrer qu'une fois replacé dans le contexte de l'énumération des pouvoirs particuliers reconnus à l'article 34 de la Loi sur les pêcheries, le paragraphe j) de l'article 34 permet d'interdire l'exportation, et qu'il ne s'agit pas d'une simple interdiction partielle constituant un aspect particulier du règlement, il serait encore éminemment souhaitable que soient

[Texte]

2. The meaning of the phrase "extenuating circumstances" in sub-paragraph 31A(3)(c)(ii), as made by section 4(6) of the amending schedule, is unclear. The Department should be asked to provide an explanation.

Entirely new British Columbia Fishery Regulations have now appeared as SOR/77-716. There is no equivalent in the Regulations of section 10(4) as made by SOR/77-328.

Mr. Eglington: First of all, Mr. Chairman, there is a spelling error or typing error in the third line of the second paragraph of the numbered item one, the spelling of prohibition.

The substance of this particular amendment has since been revoked and does not appear in the new British Columbia fishery regulations. However, dealing in the context of the matters that Professor touched upon, I thought it was worthwhile to bring this one forward simply as an example of the sort of thing which would not be permitted on the authorities, but sometimes appears in the regulations. The new regulations set out partial prohibitions on export, but they do also set out objective tests as to what may be prohibited and what may not. So the new regulations do not involve the sphere of arbitrary discretion as to when export will be permitted and when it will not.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): So you are asking that you know on which grounds the minister would exercise his discretion.

Mr. Eglington: Well, since it is being revoked and does not appear in the new regulations, there is really nothing that needs to be done, but it might for the record be useful to print the numbered item one in the commentary.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Well, the numbered item two also might be useful to have printed, might it not?

Mr. Eglington: Yes, I suppose so, Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Well, they both have been printed, but this is simply to . . . you are asking us just . . .

Mr. Eglington: Simply to take note of this as the sort of thing which is dubious. It does not appear in the new regulations, but we might as well let people know that that is the sort of thing that is not liked.

The Joint Chairman (Senator Forsey): But it does not require a fresh démarche.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): In other words, they have done what we would like, but we will still tell them what we would not have liked had they continued the old regulations.

Mr. Eglington: We do not know for what reasons they did what they . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Oh, all right. Thank you.

[Traduction]

définies les conditions dans lesquelles le ministre peut exercer son pouvoir discrétionnaire.

2. Le sens de l'expression «circonstances atténuantes» qui se trouve au sous-alinéa (ii) de l'alinéa c) du paragraphe (3) de l'article 32A, abrogé par le paragraphe (6) de l'article 4 de l'annexe de modification, n'est pas clair. Le ministère devrait être invité à fournir une explication à ce sujet.

Un tout nouveau règlement de pêche de la Colombie-Britannique a été publié sous le numéro DORS/77-716. Il ne contient toutefois aucune disposition équivalente au paragraphe (4) de l'article 10, modifié par le DORS/77-328.

M. Eglington: Tout d'abord, monsieur le président, il y a dans la version anglaise de mon commentaire une erreur d'orthographe ou de typographie à la troisième ligne du deuxième paragraphe du numéro un au mot «prohibition».

La teneur de cette modification a depuis été abrogé et n'apparaît plus dans le nouveau règlement de pêche de la Colombie-Britannique. Toutefois, dans le contexte des questions dont a parlé ce professeur, j'ai pensé utile de le signaler simplement à titre d'exemple du genre de chose qui est interdite aux autorités mais qui apparaît parfois dans les règlements. Le nouveau règlement cite des interdictions partielles sur les exportations mais impose également des tests objectifs à ce que l'on peut interdire et ce que l'on ne peut interdire. Ainsi le nouveau règlement ne comporte pas de pouvoirs discrétionnaires et arbitraires d'une telle ampleur sur les autorisations et interdictions d'exportation.

Le coprésident (M. McCleave): Vous demandez donc que l'on indique sur quoi se fonde le Ministre pour exercer ses pouvoirs discrétionnaires.

M. Eglington: Ma foi, puisque cette disposition est abrogée et ne paraît plus au nouveau règlement, il est inutile de faire quoi que ce soit, mais j'ai jugé qu'il pouvait être bon d'insérer dans mon commentaire ce premier point.

Le coprésident (sénateur Forsey): Il serait peut-être également utile d'imprimer le numéro 2, n'est-ce pas?

M. Eglington: Oui, je crois, monsieur le président.

Le coprésident (M. McCleave): Bien, nous les imprimons donc l'un et l'autre mais ceci simplement pour . . . vous nous demandez juste . . .

M. Eglington: Juste de prendre note de ce genre de chose qui peut paraître discutable. Cela ne figure pas au nouveau règlement, mais cela ne nous empêche pas d'indiquer que c'est le genre de chose qui ne nous plaît pas.

Le coprésident (sénateur Forsey): Mais cela n'exige pas une nouvelle démarche.

Le coprésident (M. McCleave): Autrement dit, ils ont fait ce que nous voulions, et nous leur dirons néanmoins ce qui nous aurait déplu s'ils avaient conservé l'ancien règlement.

M. Eglington: Nous ne savons pas pourquoi ils ont . . .

Le coprésident (M. McCleave): Oh, très bien. Merci.

[Text]

The Atlantic Fishery Regulations, SOR/77-411. We have a commentary. This follows up. This should be noted for the record.

SOR/77-411

ATLANTIC FISHERY REGULATIONS

Fisheries Act

P.C. 1977-1312

November 21, 1977

Criteria 1(a); 13

1. Mr. Levelton advises that the Imperial unit of measurement in section 19(2) will be replaced and that the quota referred to in section 22 should have been specified as metric tons. The balance of the Regulations uses metric measures except for section 25 which uses the units in terms of which ships are registered by the Department of Transport.

2. Section 20(1) begins:

"Subject to subsection (6) . . ."

There is no subsection (6). This error was corrected by SOR/77-768 by the substitution of (5) for (6).

3. Subsection 27 raises the problem of an appeals procedure under Fisheries regulations. This matter is under consideration by the Department and these Regulations were, of course, drafted and registered before Messrs. Levelton and Sponagle appeared before the Committee in May.

4.

(i) Section 8 of the French version is incomplete. It simply states that the Regional Director-General causes a notice thereof to be published. It does not mention that the notice could either be broadcasted on maritime radio or published in a daily newspaper in the province or provinces adjacent to the areas affected.

(ii) Section 9 of the French version does not state that it is the greater of 2,500 kg and ten per cent of the total weight that may be caught and retained.

5. *Section 18(1)* Although the Department of the Environment has been more careful in the drafting of the fishery offences since the Committee's Second Report, section 18(1) still reads "no person shall fish for, catch or retain . . ." Since section 18(3) affords the possibility of returning a scallop to the water if it is undersize, the wording of section 18(1) should be "catch and retain . . .".

6. *Section 26* This provision amounts to a prohibition with power delegated to the Minister to grant authorizations which may be of general or particular application. No criteria are set out and no standards are referred to in accordance with which the Minister shall exercise his discretion. This amounts to a sub-delegation of power not authorized by section 34 of the Fisheries Act (and paragraph 34(c) in particular) and of a type

[Translation]

Passons maintenant à DORS/77-411, Règlement de pêche de l'Atlantique. Nous avons un commentaire imprimé. Signalons-le.

DORS/77-411

RÈGLEMENT DE PÊCHE DE L'ATLANTIQUE

Loi sur les pêcheries

C.P. 1977-1312

Le 21 novembre 1977

1. M. Levelton fait savoir que l'unité de mesure impériale dont il est question au paragraphe 2 de l'article 19 sera remplacée et que le contingent dont il est question à l'article 22 aurait dû être donné en tonnes métriques. Les autres dispositions du règlement font appel aux mesures métriques sauf l'article 25 où l'on trouve des unités qu'utilise le ministère des Transports pour l'immatriculation des navires.

2. Le paragraphe 1) de l'article 20 commence ainsi:

«Sous réserve du paragraphe (6) . . .»

Mais il n'existe pas de paragraphe (6). Le DORS/77-768 a corrigé cette erreur en remplaçant le paragraphe (6) par le paragraphe (5).

3. Le paragraphe 27 soulève la question de la procédure d'appel à suivre en vertu du Règlement sur les pêcheries. Le ministère l'étudie actuellement; ce règlement a été évidemment rédigé et enregistré avant que MM. Levelton et Sponagle comparaissent devant le Comité au mois de mai.

4.

(i) L'article 8 de la version française est incomplet. Il stipule seulement que le directeur général régional «fait publier un avis à cet effet». Il ne dit pas que l'avis pourrait être diffusé en mer, par radio ou publié sur un journal quotidien dans la province où les provinces voisines des régions en cause.

(ii) L'article 9 de la version française ne précise pas que c'est la quantité dépassant 2,500 kilos ou 10 p. 100 du poids total qui peut être capturée et gardée, la plus grande de ces deux quantités étant à retenir.

5. *Paragraphe 18(1)* Quoique le ministère de l'Environnement ait davantage soigné la rédaction des infractions en matière de pêcheries depuis la deuxième rapport du Comité, le paragraphe 18(1) stipule toujours «... il est interdit à quiconque... de pêcher, de prendre ou de garder...» le paragraphe 18(3) prévoyant qu'il est possible de rejeter des pétoncles à la mer lorsque leurs dimensions sont insuffisantes, il faudrait que le paragraphe 18(1) mentionne «de prendre et garder...».

6. *L'article 26* Cette disposition équivaut à une interdiction, où le ministre se voit conférer le pouvoir d'accorder des autorisations d'application générale ou particulière. Cet article ne précise ni les critères ni les modalités en vertu desquels le ministre exercera sa discrétion. Cela équivaut à une sous-délégation de pouvoir non autorisés par l'article 34 de la Loi sur les pêcheries et notamment l'alinéa 34c), qui, de plus, est un genre

[Texte]

struck down by Evans, C.J.H.C., in *Clark et al v. Attorney-General of Canada*.

Mr. Eglington: Well, I think, Mr. Chairman, the first five items in the commentary are self evident.

• 1145

The sixth one is again this question of prohibition with the power to authorize or permit and, in this instance, the section reads

... except where authorized by the Minister, no persons shall sell or tranship at sea to a foreign fishing vessel any fish that has not been filleted, salted, smoked or similarly processed.

And then there is an arbitrary delegation to the Minister of Health to decide when those activities may be permitted and when they may not.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Before asking for further commentary, I did leave a sentence dangling and I thought there had been an earlier consideration of this. There has not and, really, part of the commentary now, counsel has gone to the contact within the Department and, in effect, we have threat of a new approach under "Commentaires" in that we have an initial conversation being reported on and then counsel bringing the matter before us. Am I correct in that, Mr. Eglington?

Mr. Eglington: No, it happens from time to time, Mr. Chairman, more particularly during the summer months; sometimes something appears which is not a legal point but he is curious and a telephone call sorts it out.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I would say it is probably a technique that counsel should use more often, and when you have your own initial doubts to take them up with the people there and then you can report on it so that we have more to perhaps make a further decision on.

Mr. Eglington: It was easier to do that, Mr. Chairman, also in the days when the designated instruments officers were normally the legal advisers to departments. Now that in most cases the designated instruments officers are the Deputy Ministers, there is no point in ringing the Deputy Minister's office to find out the reason in many of these instances.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): You are not asking us to go back to the old days, are you, surely? I thought that we had won a victory to get away from them.

Mr. Eglington: I am not suggesting that we go back to the old days but it is one of the small costs incurred in the procedure.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I am interested to see the reference to that recent case in the last paragraph of counsel's comment, the revision in Section 26:

This amounts to a sub-delegation of power not authorized by section 34 of the Fisheries Act (and paragraph 34(c) in particular) and of a type struck down by Evans, CJHC, in *Clark et al v. Attorney General of Canada*.

[Traduction]

de sous-délégation qui a été rejeté par Evans, C.H.H.C., dans *Clark et al v. le procureur général du Canada*.

M. Eglington: Monsieur le président, je crois que les cinq premiers points de mon commentaire ne demandent pas d'explication.

Au sixième paragraphe, il est encore question de cette interdiction. Et le ministre a encore le pouvoir de permettre certaines choses. L'article est le suivant:

... il est interdit, sauf autorisation du ministre, de vendre ou de transborder en mer à un bâtiment de pêche étranger du poisson qui n'a pas été fileté, salé, fumé ou traité d'une façon semblable.

Tout cela est suivi d'une délégation de pouvoirs arbitraire au ministre de la Santé qui doit décider des circonstances dans lesquelles cette activité peut avoir lieu.

Le coprésident (M. McCleave): Avant de poursuivre, je voudrais revenir sur un point que j'ai laissé en suspens. Je pensais qu'il en avait été question plus tôt, mais ce n'est pas le cas. Pour le présent commentaire, le conseiller semble procéder d'une façon différente. Il a communiqué avec quelqu'un au sein du ministère. Il a eu une première consultation avec cette personne, puis a décidé de nous saisir de l'affaire. C'est bien ce qui s'est passé, monsieur Eglington?

M. Eglington: Monsieur le président, il procède de cette façon de temps en temps surtout au cours des mois d'été; il s'interroge parfois sur des points qui ne sont pas nécessairement des points de droit et il essaie d'avoir des précisions par téléphone.

Le coprésident (M. McCleave): Je pense que c'est une façon de procéder que le conseiller devrait utiliser plus souvent. Lorsqu'il a des doutes au premier abord, il doit essayer d'avoir des précisions avant de faire rapport au Comité pour sa décision.

M. Eglington: Il était plus facile de procéder de cette façon lorsque les responsables des textes réglementaires des ministères étaient les conseillers juridiques. Maintenant que les responsables sont les sous-ministres, il n'est plus d'aucune utilité d'appeler leur bureau pour obtenir les raisons de toutes ces choses.

Le coprésident (M. McCleave): Vous ne nous demandez pas de revenir en arrière, j'espère? Je pensais que nous avions gagné la bataille lorsque nous avons délaissé les responsables des textes réglementaires.

M. Eglington: Je ne dis pas qu'il faudrait revenir en arrière, simplement que c'est un des inconvénients de la nouvelle procédure.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je note avec intérêt la référence à une cause récente dans le dernier paragraphe du commentaire du conseiller. Il s'agit de l'article 26:

Cela équivaut à une sous-délégation de pouvoirs non autorisée par l'article 34 de la Loi sur les pêcheries et notamment l'alinéa 34c), qui, de plus, est un genre de

[Text]

Mr. Eglington: That judgment was published, Mr. Chairman, just after the commentary on Professor Driedger's letter was completed and I must say that at least that part of the judgment was very comforting.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I think before we close the meeting we should perhaps decide, since we do have a quorum with which we can make a decision, about the Driedger letter. But, first, perhaps we can finish our regular agenda this morning.

The next item is the Bluefin Sport Fishery Regulations, SOR/74-517, and we have gone fishing before on this matter, on May 12, May 19 and June 28 of this year. A letter to Mr. Levelton of August 15 and the reply by Mr. de Blois of August 24, on behalf of Mr. Levelton.

August 15, 1977

C. R. Levelton, Esq.,
Director-General,
Fishing Services Directorate,
Fisheries and Marine Service,
Department of Fisheries and the Environment,
Ottawa.

Re: Section 8, Bluefin Sports Fishery Regulations

Dear Mr. Levelton:

The above provision was before the Committee once again on 28th June last, when the Committee had the benefit of the advice of Sir Robert Speed, Q.C., Counsel to the Speaker at Westminster.

After hearing Sir Robert's evidence, the Committee concluded that its objection to section 8 was justified, it constituting an improper sub-delegation of rule-making power by the Governor in Council to the Minister. The Committee also concluded that the way out of the problem is either to amend section 7 of the Fisheries Act, to add to the existing ministerial discretion the power to impose terms and conditions on licences or to set out in section 8 of the Regulations terms or conditions from which the Minister is to choose, or at least to give specific indications of what the terms and conditions might be by referring to particular matters to which they might relate. The Committee is aware that the operative word in the enabling power is not "prescribing" but "respecting", but considers that "respecting" extends only so far as I have indicated.

Since the meeting of 28th June, I have been on holidays, and, while catching up on my return, I came across the attached provision in the new Territorial Lands Regulations, made under an enabling power to make regulations respecting terms and conditions to be attached to permits. This provision

[Translation]

sous-délégation qui a été rejetée par Evans, C.H.H.C., dans *Clark et al v. le procureur général du Canada*.

M. Eglington: Monsieur le président, ce jugement a été publié tout de suite après le commentaire sur la lettre du professeur Driedger. Cette partie du jugement au moins a été très rassurante.

Le coprésident (M. McCleave): Avant de lever la séance, nous devons prendre une décision, puisque nous avons le quorum suffisant, au sujet de la lettre du professeur Driedger. Nous allons d'abord en terminer avec notre ordre du jour pour ce matin.

L'article suivant est le DORS/74-517, Règlement de pêche sportive du thon rouge. Nous sommes déjà allés à la pêche avec ce règlement le 12 mai, le 19 mai et le 28 juin de cette année. Une lettre a été envoyée à M. Levelton en date du 15 août, une réponse a été reçue de M. de Blois, pour M. Levelton, en date du 24 août.

Le 15 août 1977

Monsieur C. R. Levelton
Directeur général
Direction générale des services des pêches
Service des pêches et de la mer
Ministère des Pêches et de l'Environnement
Ottawa

Objet: Article 8, Règlement de pêche sportive du thon rouge

Monsieur,

Le Comité a une fois de plus étudié cette disposition le 28 juin dernier en présence de Sir Robert Speed, C.R., conseiller de l'Orateur de Westminster.

Après avoir entendu le témoignage de Sir Robert, le Comité a conclu que son opposition à l'article 8 était justifiée puisque ce dernier représente une sous-délégation jugée inadmissible du pouvoir de réglementation du gouverneur en Conseil au ministre. Le Comité conclut également que la solution au problème est soit de modifier l'article 7 de la Loi sur les pêcheries afin d'ajouter à la discrétion ministérielle actuelle le pouvoir d'imposer les modalités et conditions s'appliquant aux permis soit de préciser dans l'article 8 du règlement les modalités et conditions que peut fixer le ministre ou au moins de préciser la nature des modalités et des conditions concernant les questions particulières auxquelles elles peuvent s'appliquer. Le Comité est conscient que le terme exécutoire du pouvoir habilitant dans la version anglaise n'est pas «prescribing» mais «respecting». Il considère cependant que «respecting» ne s'applique que dans les cas que j'ai mentionnés.

Après la réunion du 28 juin dernier, je suis parti en vacances et à mon retour, pendant que je feuilletais des documents, j'ai aperçu la disposition ci-jointe du nouveau règlement sur les terres territoriales établi en vertu d'un pouvoir habilitant de réglementation «concernant» les modalités et les conditions s'appliquant aux permis. A mon avis, cette disposition semble conférer au terme «respecting» une interprétation aussi large

[Texte]

seems to me to take "respecting" as far as it can legitimately go. You may like to consider it.

Yours sincerely,

G. C. Eglington.

August 24, 1977

Mr. G. C. Eglington,
Counsel,
Standing Joint Committee on
Regulations and Other Statutory Instruments,
Victoria Building,
140 Wellington Street,
Ottawa, Ontario.

Re: Section 8, Bluefin Sports Fishery Regulations

Dear Mr. Eglington:

This will refer to your letter of August 15, 1977, above subject, and your committee's views are noted.

While our views on the enabling power conferred by the word "respecting" versus "prescribing" continue to be influenced by the practice of the regulatory examiners in the Privy Council Office, we do not wish to prolong the discussion. Consequently, future amendments to regulations which contain provisions for terms and conditions of licence will provide an indication to what the terms and conditions may relate.

As a matter of fact, such provisions are now under consideration for the Atlantic Fishery Regulations, similar to Section 31 of the Territorial Lands Regulation which you so kindly provided. These, of course, will be subject to approval by the Privy Council Office.

Yours sincerely,

C. R. Levelton,
Director General,
Fishing Services Directorate.

Mr. Eglington: This again, Mr. Chairman, is encouraging, because the Fisheries and Marine Department has resiled somewhat from the very, very broad interpretation which they previously placed on the word "respecting" and it is some indication at least, it seems, that the terms and conditions that may be imposed will appear in future regulations.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): There is agreement both sides; they are going to do what the Privy Council tells them but they are going to do what we have suggested. So we are starting to whittle very seriously into this great "respecting" land.

SOR/77-599, the Bluefin Sport Fishery Regulations, again, and a commentary of November 15. Printed.

[Traduction]

qu'il est légalement possible de le faire. Vous voudrez peut-être y jeter un coup d'œil.

Veuillez agréer, monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

G. C. Eglington

Le 24 août 1977

Monsieur G. C. Eglington
Conseiller juridique
Comité mixte permanent des règlements
et autres textes réglementaires
Immeuble Victoria
140 rue Wellington
Ottawa (Ontario)

Objet: Article 8, Règlement de pêche sportive du thon rouge

Monsieur,

La présente fait suite à votre lettre du 15 août dernier, concernant la modification susmentionnée. Par la même occasion, nous vous informons que notre service tiendra compte des commentaires de votre Comité.

Étant donné que notre position concernant le pouvoir habilitant conféré par les mots «respecting» et «prescribing» s'inspire encore de l'expérience des examinateurs des règlements du bureau du conseil privé, nous ne désirons pas prolonger la discussion à ce sujet. Aussi, les modifications futures aux règlements prévoyant des dispositions s'appliquant aux modalités et aux conditions des permis contiendront des précisions quant à la nature de ses modalités et conditions.

En fait, des dispositions de ce genre sont actuellement à l'étude relativement au règlement de pêche dans l'Atlantique comme ce fut le cas de l'article 31 du règlement des terres territoriales que vous avez eu la bonté de nous envoyer. Il est évident que ces dispositions seront soumises à l'approbation du bureau du conseil privé.

Veuillez agréer, monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Le directeur général,
Direction générale des services des pêches
C. R. Levelton.

M. Eglington: Monsieur le président, il est encourageant de noter que le Service des pêches et de la mer est revenu quelque peu sur son interprétation très très vague du terme anglais «respecting». C'est au moins un signe que les conditions imposées à l'avenir seront indiquées à l'avenir dans les règlements.

Le coprésident (M. McCleave): Le service est d'accord sur deux choses: il va s'en tenir aux directives du conseil privé et en même temps il va tenir compte de notre suggestion. Nous commençons donc à faire des progrès pour ce qui est de l'utilisation de ce terme anglais «respecting».

Le DORS/77-599, Règlement de pêche sportive du thon rouge. Il y a un commentaire en date du 15 novembre. Il est inclus.

[Text]

SOR/77-599

BLUEFIN SPORT FISHERY REGULATIONS, amendment

Fisheries Act

P.C. 1977-1975

November 15, 1977

This latest amendment to the patchwork Bluefin Sport Fishery Regulations removes, amongst other sections, sections 12(2) and 18 (as made by SOR/75-389) on which the Committee had raised a query and to which it have objected. This action was foreshadowed by Messrs. Levelton and Sponagle earlier in the year.

Mr. Eglington: This amendment, Mr. Chairman, will remove a provision to which the Committee had objected, and it was an amendment that was promised by Mr. Levelton and Mr. Sponagle when they were before the Committee.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): They almost have as many amendments involving bluefin fishing as they do to the Food and Drugs Act. How many?

Mr. Eglington: The one thing which they have not accommodated so far is the consolidation of the bluefin fishery regulations, which now must have at least, I would say, 15 amendments to them. They were a short set of regulations when they first appeared.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): The remaining items come to us without commentary and they will be listed in the order they appear in the agenda. Do members have questions? That is, if parliamentarians have questions?

Now I suppose we should deal with the matter of Senator Forsey. We had considered rather briefly the question about the exchange involving Professor Driedger, and there was perhaps some mixed opinion on this matter as to whether we should be printing the material or not. It has to be left over for a decision of seven, and we do have our seven.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Mr. Chairman, I have been having some conversations with Senator Lafond about this. He could not be here for the final part of the meeting. I am inclined to agree with Senator Lafond that in view, first of all, of the enormous volume of this material and the expense of printing it, and secondly, the difficulties of translation, which I gather are considerable; and in view of the fact that the letter of Professor Driedger was addressed to me personally, and not even, I think, as Chairman of the Committee, perhaps it is quite sufficient that I have replied to him enclosing a commentary which I asked counsel to provide for me, because I was obviously incompetent to deal in any detail with the points, or indeed to deal at all, one might say, with the points raised by Professor Driedger: in view of all these considerations, I am inclined to think perhaps we might let the thing rest there. The commentary in its mimeographed form can be made available to anybody who wants it, I should think; any university libraries or law schools or anybody else.

That would be my off-hand opinion, which I arrived at in agreement with Senator Lafond after discussing the matter with him. On the other hand, it is a very valuable document, in

[Translation]

DORS/77-599

RÈGLEMENT DE PÊCHE SPORTIVE DU THON ROUGE—Modification

Loi sur les pêcheries

C.P. 1977-1975

Le 15 novembre 1977

Cette dernière modification au rapiécé Règlement de pêche sportive du thon rouge supprime, entre autres, le paragraphe 12(2) et l'article 18 qui résultaient du DORS/77-389 et qui avaient fait l'objet d'une demande d'information et d'une objection de la part du Comité. Cette mesure avait été pressentie par MM. Levelton et Sponagle cette année.

M. Eglington: Cette modification, monsieur le président, aura pour objet d'annuler des dispositions auxquelles le Comité s'opposait. Elle avait été promise par MM. Levelton et Sponagle lorsqu'ils avaient comparu devant le Comité.

Le coprésident (M. McCleave): Il y a presque autant de modifications au règlement sur la pêche au thon rouge qu'à la Loi sur les aliments et drogues. Combien y en a-t-il?

M. Eglington: La seule chose à laquelle on n'a pas encore consenti est la codification du règlement sur la pêche au thon rouge, lequel fait l'objet, comme vous le savez, de quinze modifications. Il s'agissait d'un règlement assez court lorsqu'il a été promulgué pour la première fois.

Le coprésident (M. McCleave): Les autres articles n'ont pas de commentaires. Ils seront inclus dans l'ordre. Les députés ont-ils des questions? Ou plutôt, les parlementaires ont-ils des questions?

Maintenant, nous pouvons traiter de la question concernant le sénateur Forsey. Nous avons examiné brièvement cette possibilité d'échange avec le professeur Driedger. Les avis ont d'ailleurs été partagés à savoir si nous devons publier ou non tous ces renseignements. La décision peut être prise par sept membres du comité et nous sommes sept actuellement.

Le coprésident (sénateur Forsey): Monsieur le président, j'ai parlé de cette question avec le sénateur Lafond. Il ne pouvait être ici pour la conclusion de la réunion. Je suis enclin à me ranger de son avis d'abord à cause du grand nombre de ces renseignements, des dépenses qu'il faudrait engager pour les publier, ensuite, à cause de la difficulté qu'on me dit énorme de les faire traduire. Sans compter le fait que la lettre du professeur Driedger m'était adressée à moi personnellement, pas même en ma qualité de président du comité. Je pense qu'il est suffisant que je lui aie répondu en incluant un commentaire que j'avais demandé au conseiller de préparer. Il était clair en effet que je n'avais pas la compétence nécessaire pour traiter de tous les points ou même d'un point soulevé par le professeur Driedger: pour toutes ces raisons, j'estime que nous devons en rester là. Des copies du commentaire peuvent être obtenues par quiconque en fait la demande, qu'il s'agisse d'une bibliothèque d'université, d'une école de droit ou d'un autre organisme.

C'est ma première réaction à toute cette question après en avoir parlé avec le sénateur Lafond. Je reconnais d'autre part qu'il s'agit là d'un document très important. Si le comité désire

[Texte]

my judgment, and if the Committee sees fit to print it, well all right; but there are these reasons, I think, for letting the thing stand where it is.

It is possible, of course, that the Committee may feel that I should not have asked counsel to prepare this commentary for me in reply to a letter addressed to me personally by Professor Driedger, but I hope I may receive the indulgence of the Committee if I have trespassed in this respect. I thought it was important to have a reasoned reply and I was myself quite incapable of doing it. If the Committee feels that I ought not to have availed myself of counsel's services, I am quite prepared to say that I asked him for this, and quite prepared to pay him any professional fee he requires in his private capacity.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I think you are on the wrong track there, Senator. I think you did exactly the right thing, and I think you have made exactly the right recommendation.

Perhaps before I venture my views we could hear from others. Senator Godfrey.

Senator Godfrey: The only thing I disagree with in Senator Forsey's comments is that he seemed to regard that as a purely personal letter. I did not so regard it, particularly when he sent a copy of it to the Deputy Minister of Justice. I think you did exactly the right thing.

I must confess, I have not read counsel's reply. I have reread Professor Driedger's letter. I think it needed to be replied to. I have just had other priorities, unfortunately. I have trundled that massive thing back and forth between here and Toronto, I have made three speeches in the last . . . I have not read it yet, but I am going to. The only thing is, I think we should just indicate in the record what the letter is all about and that it has been replied to, so that scholars who want to pursue the matter further would know what we are talking about and that it is available to them.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Perhaps Mr. Eglington could do a précis of the letter.

• 1155

Mr. Eglington: Mr. Chairman, I would very much hesitate to précis Professor Driedger's letter, because he . . .

Senator Godfrey: I am not suggesting that we précis the letter, but I think we should say that he criticized or disagreed with the following points. You do not need to give his arguments at all, just so we know that there is somebody that seriously questioned the report. If you would like to do it now for the record, just off the cuff or prepare some kind . . .

Mr. Eglington: I do not have a copy of the letter with me.

Senator Godfrey: Yes. If you could just prepare a small statement as to the points he raised, we do not need to get into his arguments, but simply the points that he questioned so that it is available to the public and that they know you have prepared a long memorandum and you do not agree with these points and that this is available.

[Traduction]

le publier, je n'y vois pas d'inconvénient. Cependant, comme j'ai dit, je préférerais que les choses en restent là.

Il est possible que le comité pense que je n'aurais pas dû demander au conseiller de préparer pour moi ce commentaire en réponse à une lettre qui m'était adressée personnellement, par le professeur Driedger. Si c'est le cas, je prie le comité de m'en excuser. Je pensais qu'il est important de donner à la lettre une réponse convenable; je ne voyais pas comment je pouvais le faire moi-même. Si le comité croit que je n'aurais pas dû me prévaloir des services du conseiller, je suis prêt à déclarer ouvertement que je lui en ai fait la demande expresse et à lui rembourser ses honoraires pour avoir agi à titre privé.

Le coprésident (M. McCleave): Je pense que vous vous trompez sur l'attitude du comité, sénateur. J'estime pour ma part que vous avez pris la bonne décision et que vous avez fait exactement la recommandation qui convenait.

Mais peut-être devrais-je demander l'avis d'autres membres du comité. Sénateur Godfrey.

Le sénateur Godfrey: Le seul point avec lequel je ne suis pas d'accord dans ce que vient de dire le sénateur Forsey tient au fait qu'il semble considérer cette lettre comme purement personnelle. Ce n'est pas mon opinion, dû au fait surtout qu'il en a envoyé une copie au sous-ministre de la Justice. Vous avez eu raison cependant d'agir comme vous l'avez fait.

Je dois avouer que je n'ai pas lu la réponse du conseiller. J'ai relu cependant la lettre du professeur Driedger. Je suis d'accord pour dire qu'elle méritait une réponse. Malheureusement, j'ai été très occupé. J'ai traîné cette masse importante de documents entre ici et Toronto. J'ai fait trois discours au cours . . . bref, je n'ai pas lu le commentaire, mais je vais le faire. Je pense donc que le compte rendu doit indiquer le sujet de la lettre et l'existence d'une réponse. De cette façon, s'il y a d'autres professeurs qui sont intéressés à des questions, ils sauront qu'il existe cette documentation.

Le coprésident (M. McCleave): M. Eglington acceptera peut-être de préparer un résumé de la lettre.

M. Eglington: Monsieur le président, j'hésite beaucoup à résumer la lettre du professeur Driedger, car il . . .

Le sénateur Godfrey: Je ne vous demande pas de résumer sa lettre, mais je pense que nous devons indiquer qu'il critique ou désapprouve tel ou tel point. Il n'est pas nécessaire de préciser quels sont ces arguments, mais il faut souligner que quelqu'un jette de graves doutes sur le rapport. Si vous voulez le faire dès maintenant aux fins de l'enregistrement, ou alors préparer . . .

M. Eglington: Je n'ai pas de copie de la lettre avec moi.

Le sénateur Godfrey: Oui. Vous pourriez peut-être rédiger un bref rapport sur les points qu'il a soulignés. Il n'est pas nécessaire d'entrer dans les détails; il suffit de relever les points qu'il met en doute afin que le public en prenne connaissance et sache que vous avez préparé un long mémoire sur la question, que vous n'êtes pas d'accord avec ces points, et que ce mémoire est disponible.

[Text]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I undoubtedly used the wrong word when I used *précis*, because it is unfair to a distinguished scholar to suggest that somebody else is going to look over his work and try to capture in words the great notions that he himself is dealing with. Mr. Balfour, do you agree with that approach?

Mr. Balfour: I agree with Senator Godfrey's approach.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Brewin.

Mr. Brewin: I entirely agree.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Senator Riley.

Senator Riley: Yes.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Baldwin.

Mr. Baldwin: Yes. I would only add that maybe in due course the documents as a special unit might be available something like tabling in the House. Instead of being part of the record, they may be available as a complete documentation of both letters.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): There is no reason why they cannot be tabled in this committee.

Mr. Baldwin: That is the point, they are here and they are not necessarily part of the record, but they are tabled, they are available and if someone wants to pursue this there is a complete record available there. I would like to see that done.

Senator Riley: Why would you not file them with Mr. Spicer in the Library and refer them to him.

Mr. Eglington: Well one word of caution. Professor Driedger gave his permission, as I recall correspondence that I have seen, for his letter to be published. And I think in dealing with Professor Driedger if we propose to do anything else like putting it in the Parliamentary Library perhaps we should get his permission.

Senator Godfrey: Oh come on now. Publishing is making it public and we are making it public by putting it in the Parliamentary Library.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I think he was willing to give it enough publicity himself.

Mr. Baldwin: The Library even had the uranium regulations.

Senator Godfrey: I think your suggestion is excellent. It should be part of the official record of this committee and secondly, one copy should go into the Parliamentary Library so that the scholar coming up to Ottawa can go and look at it.

The Joint Chairman (Senator Forsey): When you say part of the record the fact that it exists . . .

Senator Godfrey: That it is tabled in this committee, that is all. And if he wants further publication he can send it to the *Citizen* or the *Journal*.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I know that from my appearance before a class at Dalhousie Law School there is a tremendous interest in this correspondence and so I think this decision suits everybody.

[Translation]

Le coprésident (M. McCleave): Je me suis vraisemblablement servi de la mauvaise expression lorsque j'ai parlé d'un résumé. Ce serait en effet injuste envers un distingué érudit que de proposer qu'un autre tente de capturer en quelques mots les grandes notions qu'il a étudiés. Monsieur Balfour, êtes-vous d'accord avec cela?

M. Balfour: Je suis d'accord avec le sénateur Godfrey.

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur Brewin.

M. Brewin: Je suis tout à fait d'accord.

Le coprésident (M. McCleave): Sénateur Riley.

Le sénateur Riley: Oui.

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur Baldwin.

M. Baldwin: Oui. J'ajouterai seulement qu'au moment opportun les documents pourront être rendus publics à titre d'ouvrage spécial déposé à la Chambre, par exemple. Au lieu de verser ce document au compte rendu on pourra le publier à titre de pièce explicative annexée aux deux lettres.

Le coprésident (M. McCleave): Je ne vois pas pourquoi on ne peut pas le déposer au Comité.

M. Baldwin: C'est juste; les documents pourraient être déposés sans qu'ils fassent nécessairement partie du compte rendu. Ainsi ils seraient disponibles et si quelqu'un voulait poursuivre la question, le dossier complet serait à sa disposition. Cette solution me paraît souhaitable.

Le sénateur Riley: Pourquoi ne pas confier ces documents à M. Spicer à la Bibliothèque?

M. Eglington: Il faut faire attention. Le professeur Driedger, si je me souviens bien, a autorisé la publication de sa lettre. Si nous avons l'intention de la confier à la Bibliothèque parlementaire il serait peut-être bon d'obtenir sa permission.

Le sénateur Godfrey: Allons donc. Lorsque l'on publie une lettre on la rend publique, et c'est exactement ce que nous faisons en la confiant à la Bibliothèque parlementaire.

Le coprésident (M. McCleave): Je pense que le professeur Driedger était d'accord pour faire de la publicité à ce sujet.

M. Baldwin: La Bibliothèque a même été saisie des règlements sur l'uranium.

Le sénateur Godfrey: Votre suggestion est excellente. Ce document devrait être versé au compte rendu officiel de ce Comité et en outre la Bibliothèque parlementaire devrait en recevoir une copie de sorte que les experts qui viendront à Ottawa pourront la consulter.

Le coprésident (sénateur Forsey): Lorsque vous parlez d'annexer la lettre en question au compte rendu, le fait que cette lettre existe . . .

Le sénateur Godfrey: Je propose qu'elle soit déposée devant le Comité, c'est tout. Et s'il tient à ce qu'elle soit publiée ailleurs, il n'a qu'à la faire parvenir au *Citizen* ou au *Journal*.

Le coprésident (M. McCleave): Suite à ma rencontre avec une classe de la faculté de droit de l'Université Dalhousie, je sais qu'on s'intéresse vivement à cette lettre, et j'estime donc que cette décision convient à tous.

[Texte]

On next week's meeting, would people prefer it to be held on Wednesday in case there is a great desire perhaps to break out of here. When are we supposed to . . .

Mr. Baldwin: December 21. I think the slaughter of the chicken and the entrails indicate December 21.

The Joint Chairman (Senator Forsey): That is what we have been told in our House.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I am presuming that we would not want to venture into that final week in any event and I thought that it might be more accommodating to people here, some of whom have made plans to take them away, to have the meeting on Wednesday, but it is entirely up to you.

The Joint Chairman (Senator Forsey): The difficulty about yesterday I believe was getting a room, was it not? Will that arise again?

The Joint Clerk of the Committee: That is right. Every Wednesday apparently it is very difficult to get a committee room, particularly in the Centre Block.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Well would you prefer it in the morning next Thursday, instead of us going into the afternoon?

The Joint Clerk of the Committee: According to the block system it should be at 3.30 next Thursday.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Any competition against us at that time though?

Mr. Eglington: What about the morning? Can we have the morning?

Mr. Baldwin: That would make it Thursday, December 22 and if what I am told is correct we will not be sitting.

Senator Godfrey: The second Thursday is December 22; it would be December 15.

Mr. Baldwin: Oh, I beg your pardon, that is right.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Apparently the block system says afternoon.

• 1200

The Joint Chairman (Mr. McCleave): We do not have to have this room but I prefer to have a meeting in the main building since the Senate is here. I think it is . . . It is not right to ask . . .

Senator Godfrey: I have got a Committee meeting at 9.30 next Thursday and I do not know how long that will last.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Well, would 11 o'clock, then, be agreeable?

Senator Godfrey: Probably . . . yes.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I have got a meeting at 9.30 next Thursday too.

Senator Godfrey: So do I.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Well, since we want to have a meeting, would you agree that it is to be at 11 o'clock unless the Clerk finds no, that is impossible, and, if so, then he will have to cut us into the Thursday afternoon.

Is that agreed? Thank you very much.

[Traduction]

Pour ce qui est de la réunion de la semaine prochaine, préférez-vous qu'elle ait lieu mercredi au cas où la Chambre déciderait d'ajourner ses travaux. Quand sommes-nous sensés . . .

M. Baldwin: Le 21 décembre. Selon les oracles, tout semble indiquer que l'ajournement aura lieu le 21 décembre.

Le coprésident (sénateur Forsey): C'est ce qu'a laissé entendre notre Chambre.

Le coprésident (M. McCleave): J'imagine qu'il est préférable de ne pas faire de projet pour la dernière semaine mais afin d'accommoder ceux qui ont déjà quelque chose de prévu, nous pouvons peut-être nous réunir mercredi. C'est à vous de prendre la décision.

Le coprésident (sénateur Forsey): Hier, nous avons eu une difficulté quant au choix de salle, n'est-ce pas? Est-ce que ce problème risque de se poser à nouveau?

Le cogreffier du Comité: C'est exact. Il est très difficile d'obtenir une salle de comité le mercredi, semble-t-il, et plus particulièrement dans l'édifice du Centre.

Le coprésident (M. McCleave): Préférez-vous vous réunir jeudi matin plutôt que d'avoir une séance l'après-midi?

Le cogreffier du Comité: Selon le système établi, la réunion devrait avoir lieu à 15 h 30 jeudi prochain.

Le coprésident (M. McCleave): Avons-nous de la concurrence pour cette réunion?

M. Eglington: Pourquoi ne pas nous réunir le matin?

M. Baldwin: Donc, il s'agit du jeudi 22 décembre, et si ce que l'on me dit est vrai nous ne siégerons pas.

Le sénateur Godfrey: Le jeudi 22 décembre est dans deux semaines; nous pouvons nous réunir le 15 décembre.

M. Baldwin: Je suis désolé, vous avez tout à fait raison.

Le coprésident (sénateur Forsey): Selon le système établi, nous devons nous réunir l'après-midi.

Le coprésident (M. McCleave): Peu importe que nous puissions avoir cette même pièce, mais je préfère que la réunion ait lieu dans l'édifice principal puisque le Sénat est ici. Je pense que . . . on ne peut pas demander . . .

Le sénateur Godfrey: Je dois assister à une réunion de Comité à 09 h 30 jeudi prochain, et je ne sais pas combien de temps elle durera.

Le coprésident (M. McCleave): Est-ce que 11 h vous conviendrait?

Le sénateur Godfrey: Probablement . . . oui.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je dois également assister à une réunion à 09 h 30 jeudi prochain.

Le sénateur Godfrey: Moi aussi.

Le coprésident (M. McCleave): Puisque nous voulons nous réunir, êtes-vous d'accord pour que ce soit à 11 h à moins que le greffier ne s'aperçoive que c'est impossible, dans quel cas il devra nous trouver une salle jeudi après-midi.

Êtes-vous d'accord? Merci beaucoup.

[Text]

Now, Mr. Massey, is your father around? Is he ready for his tour, or did I come a day late, or what?

[Translation]

Monsieur Massey, votre père est-il ici? Est-il prêt pour la visite, ou alors suis-je une journée n retard?



Canada
Post
Postage paid

Postes
Canada
Port payé

Third Third
class class
class

**K1A 0S7
HULL**

If undelivered, return COVER ONLY
Printing and Publishing,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7
En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEUL
Imprimerie et Édition,
Approvisionnement et Services Can
45, boulevard du Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

SENATE
HOUSE OF COMMONS

Issue No. 4

Thursday, December 15, 1977

Joint Chairman:
Senator Eugene A. Forsey

SÉNAT
CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 4

Le jeudi 15 décembre 1977

Coprésident:
Sénateur Eugene A. Forsey

*Minutes of Proceedings and Evidence
of the Standing Joint Committee on*

*Procès-verbaux et témoignages
du Comité mixte permanent des*

Regulations and other Statutory Instruments

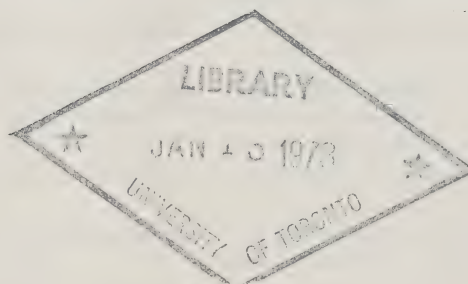
Règlements et autres textes réglementaires

RESPECTING:

Review of Statutory Instruments

CONCERNANT:

Examen des textes réglementaires



Third Session of the
Thirtieth Parliament, 1977

Troisième session de la
trentième législature, 1977

STANDING COMMITTEE ON
REGULATIONS AND OTHER STATUTORY
INSTRUMENTS

Joint Chairman:

Senator Eugene A. Forsey

Vice-Chairman:

Mr. Kenneth Robinson, M.P.

Representing the Senate:

Senators:

Asselin	Ewasew
Bélisle	Godfrey

Representing the House of Commons:

Messrs.

Allard	BalFour
Baker	Béchar
(Grenville-Carleton)	Brewin
Baldwin	

COMITÉ MIXTE PERMANENT DES
RÈGLEMENTS ET AUTRES TEXTES
RÉGLEMENTAIRES

Coprésident:

Sénateur Eugene A. Forsey

Vice-président:

M. Kenneth Robinson, député

Représentant le Sénat:

Les sénateurs:

Lafond	Riley—(7)
--------	-----------

Représentant la Chambre des communes:

Messieurs

Gauthier	Leblanc (<i>Laurier</i>)
(Ottawa-Vanier)	MacGuigan
Hnatyshyn	Pinard—(12)

(Quorum 7)

Les cogreffiers du Comité

Jacques Lahaie

Denis Bouffard

Joint Clerks of the Committee

Pursuant to S.O. 65(4)(b)

On Friday, December 9, 1977:

Mr. Baker (*Grenville-Carleton*) replaced Mr. McCleave.

Conformément à l'article 65(4)b) du Règlement

Le vendredi 9 décembre 1977:

M. Baker (*Grenville-Carleton*) remplace M. McCleave.

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, DECEMBER 15, 1977
(5)

[Text]

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments met at 11:05 o'clock a.m. this day, the Joint Chairman, the Honourable Senator Eugene A. Forsey, presiding.

Members of the Committee present:

Representing the Senate: The Honourable Senators Forsey, Godfrey, Lafond and Riley.

Representing the House of Commons: Messrs. Balfour, Béchard, Brewin and Pinard.

In attendance: Mr. G. C. Eglington, Miss Lise Mayrand and Mr. M. Massey, Counsel to the Committee.

The Committee resumed consideration of its permanent reference section 26, The Statutory Instruments Act, 1970-71-72, c. 38. (*See Minutes of Proceedings, Thursday, November 24, 1977, Issue No. 1.*)

The Committee considered SOR/72-219 National Battlefields Park By-law, SOR/77-144 Feeds Regulations, amendment, SOR/74-48, SOR/76-736 Adjustment Assistance Benefit Regulations (Clothing & Textile Workers), SOR/76-812 Pilotage Authorities Anti-Inflation Order, SOR/76-809 Canadian Textile Goods Exported Drawback Regulations, SOR/76-635 Nova Scotia Fishery Regulations, amendment, SOR/75-501, SOR/75-502, SOR/75-503, SOR/76-72, SOR/75-504, SOR/75-505 Ontario Grapes-for-Processing Regulations.

At 11:32 o'clock a.m. with unanimous consent the Committee resolved itself into an *in camera* session.

At 11:42 o'clock a.m. the Committee resumed its public hearing.

Mr. Balfour seconded by Mr. Béchard moved,—That the membership of the Committee on Agenda and Procedure be increased from six to seven members.

After debate thereon, the question being put on the motion it was agreed to.

On SOR/76-329, SOR/76-797, SOR/77-287, Shipbuilding Industry Assistance Regulations, and amendments,

It was agreed,—That Counsel to the Committee correspond further with the Instruments Officer of the Department of Industry, Trade and Commerce with respect to certain comments by the Committee.

On SOR/77-178 Metal Mining Liquid Effluent Regulations,

It was agreed,—That Counsel to the Committee correspond further with the Instruments Officer of the Department of Fisheries and Environment with respect to certain comments by the Committee.

On SOR/77-225 National Energy Board Rules of Practice and Procedure, amendment,

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 15 DÉCEMBRE 1977
(5)

[Traduction]

Le Comité permanent des Règlements et autres textes réglementaires se réunit aujourd'hui à 11 h 05 sous la présidence de l'honorable sénateur Eugene A. Forsey (président).

Membres du Comité présents:

Représentants du Sénat: Les honorables sénateurs Forsey, Godfrey, Lafond et Riley.

Représentant la Chambre des communes: MM. Balfour, Béchard, Brewin et Pinard.

Aussi présents: M. G. C. Eglington, M^{lle} Lise Mayrand et M. Massey conseillers du Comité.

Le Comité poursuit l'étude de son ordre de renvoi permanent, article 26, Loi sur les textes réglementaires, 1970-1971-1972, c. 38. (*Voir procès-verbal du jeudi 24 novembre 1977, fascicule n° 1.*)

Le Comité étudie le DORS/72-219—Règlement du Parc des champs de bataille nationaux, le DORS/77-144—Règlement sur les aliments du bétail—Modification, les DORS/74-48, 76-736—Règlement sur les prestations d'aide à l'adaptation (travailleurs du textile et du vêtement), le DORS/76-812—Décret anti-inflationniste concernant les administrations de pilotage, le DORS/76-809—Règlement sur les drawbacks relatifs aux produits textiles canadiens exportés, le DORS/76-635—Règlement de pêche de la Nouvelle-Écosse—Modification, les DORS/75-501, 75-502, 75-503, 76-72, 75-504, 75-505—Règlement sur la commercialisation du raisin de l'Ontario destiné à la transformation.

A 11 h 32, par consentement unanime, le Comité décide de siéger à huis clos.

A 11 h 42, le Comité poursuit son audience publique.

M. Balfour appuyé par M. Béchard propose,—Que le nombre de membres du Comité du programme et de la procédure soit porté de 6 à 7.

Après débat, la motion, mise aux voix, est adoptée.

DORS/73-329, le DORS/76-797, DORS/77-287—Règlement sur l'aide aux constructeurs de navires, et Modifications.

Il est convenu,—Que le conseiller du Comité communique de nouveau avec le préposé aux textes réglementaires du ministère de l'Industrie et du Commerce en ce qui concerne certains commentaires du Comité.

DORS/77-178—Règlement sur les effluents liquides des mines de métaux.

Il est convenu,—Que le conseiller du Comité communique de nouveau avec le préposé aux textes réglementaires du ministère des Pêches et de l'Environnement en ce qui concerne certains commentaires du Comité.

DORS/77-225—Règles de pratique et de procédure de l'Office national de l'énergie—Modification.

It was agreed,—That consideration be deferred until next sitting of the Committee.

The Committee considered SOR/77-313 Food and Drug Regulations, amendment, SOR/77-476 Old Age Security Regulations, amendment, SOR/77-506 The Revised General Orders of the Board of Transport Commissioners for Canada, 1965, amendment, SOR/77-571 Ontario Apple Licence Fees (Interprovincial and Export) Regulations, amendment, SOR/77-609 Pest Control Products Regulations, amendment, SOR/77-625 Ontario Greenhouse Vegetable Handling (*Interprovincial and Export*) Regulations, amendment SOR/77-670 Passport Services Fees Regulations, amendment, SOR/77-679 Ontario Egg Marketing Levies Order, Amendment, SI/77-105 Non-Canadian Ships Safety Order, amendment, SOR/76-59, SOR/76-445, SOR/77-26 Alberta Natural Gas Gas Sales Contract Pricing Order, SOR/76-243, SOR/76-455, SOR/77-39, SOR/77-659 TransCanada—Alberta and Southern Purchase Agreement Natural Gas Pricing Order, and amendments, SOR/76-56, SOR/76-578, SOR/77-37, Westcoast Transmission Company Limited Huntingdon Export Price Order, SOR/77-90 Prune Plum Stabilization Regulations, amendment, SOR/77-174, SOR/77-399, SOR/77-512, Customs Duties Reduction Regulations, amendment, SOR/77-231, SOR/77-526 Government Wharves Regulations, amendments.

Counsel to the Committee answered questions.

The Joint Chairman authorized that certain correspondence and comments by Counsel to the Committee be printed *in extenso* in the evidence of this day's meeting.

At 12:10 o'clock p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

Il est convenu—Que l'étude soit renvoyée jusqu'à la prochaine séance du Comité.

Le Comité étudie le DORS/77-313—Règlements sur les aliments et drogues—Modification, le DORS/77-476—Règlement sur la sécurité de la vieillesse—Modification, le DORS/77-506—Ordonnances générales révisées de la Commission des transports du Canada, 1965—Modification, le DORS/77-571—Règlement sur les droits de permis relatifs à la commercialisation des pommes de l'Ontario (marchés interprovincial et d'exportation)—Modification, le DORS/77-609—Règlement sur les produits antiparasitaires—Modification—le DORS/77-625—Règlement sur la manutention et l'expédition des légumes de serre de l'Ontario (marchés interprovincial et d'exportation)—Modification, le DORS/77-670—Règlement sur les droits des services de passeports—Modification, le DORS/77-679—Ordonnance sur les redevances de commercialisation des œufs de l'Ontario—Modification, le TR/77-105—Décret sur la sécurité des navires non canadiens—Modification, les DORS/76-59, 76-445, 77-26—Ordonnance sur les prix de vente contractuelle du gaz de l'Alberta, les DORS/76-243, 76-455, 77-39, 77-659—Ordonnance sur le prix du gaz naturel (entente Transcanada-Alberta and Southern), et Modifications, les DORS/76-56, 76-578, 77-37,—Ordonnance sur le prix d'exportation de Huntingdon (Westcoast Transmission Company Limited) le DORS/77-90—Règlement sur la stabilisation des prunes à pruneaux—Modification, les DORS/77-174, 77-399, 77-512—Règlement de réduction des droits de douane—Modifications, les DORS/77-231, 77-526—Règlement sur les quais de l'État—Modifications.

Le conseiller du Comité répond aux questions.

Le coprésident autorise à faire joindre *in extenso* une certaine correspondance et des commentaires du conseiller du Comité aux témoignages de la séance d'aujourd'hui.

A 12 h 10, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le cogreffier du Comité

Jacques Lahaie

Joint Clerk of the Committee

EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Thursday, December 15, 1977

• 1108

[Texte]

The Chairman: Order, please. We now have enough members present to begin our examination of the Statutory Instruments. Of course, we shall have to wait until we have seven members present in order to proceed to the election of a new chairman from the House of Commons side.

Senator Lafond: Seven members or seven members from the Commons?

The Clerk: Seven members of the Committee.

The Chairman: I think I should, however, before going any further, say how much we regret the transfer of our Commons Chairman to another sphere. I hesitate in the presence of members of the House of Commons to describe it as a higher sphere, but certainly another sphere, where I am sure he will be as valuable as he has been to us in this Committee.

The first item on the agenda this morning is SOR72/219, National Battlefields Park By-law, which was before the Committee on May 22, 1975, and now has reappeared like Rip Van Winkle. Is there any necessity to print any of these documents, Mr. Eglington, or are they already on the record?

Mr. G. C. Eglington (Counsel to the Committee): Mr. Chairman, I think the only letter that really should be printed is the letter of September 29 of this year from Mr. Taschereau, the Secretary of the National Battlefields Commission.

The Chairman: I think all that is left—which date did you say?

Mr. Eglington: September 29, 1977. There appears for some reason to have been . . .

The Chairman: In that case I think we can order that letter of September 29, 1977, from . . . M. Léon Taschereau, secrétaire de la Commission des champs de bataille nationaux . . . à être insérée ici.

• 1110

Québec, le 29 septembre 1977

Monsieur Henri Têtu
Directeur
Direction des lieux et des parcs
historiques nationaux
Parcs Canada
400 Ouest, avenue Laurier
Ottawa, (Ontario).
K1A 0H4

Sujet: SOR/72-219 Règlements du Parc de Champs de Bataille Nationaux

Cher monsieur,

TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le jeudi 15 décembre 1977

[Traduction]

Le président: A l'ordre, s'il vous plaît. Nous sommes suffisamment nombreux ici pour examiner les textes réglementaires et, naturellement, il va nous falloir attendre jusqu'à ce qu'il y ait sept membres du Comité présents pour procéder à l'élection d'un nouveau président représentant la Chambre des communes.

Le sénateur Lafond: Sept membres du Comité ou sept députés?

Le greffier: Sept membres du Comité.

Le président: Avant de continuer, laissez-moi vous dire combien je regrette que notre président qui représentait la Chambre ait été transféré ailleurs. J'hésite, en présence des députés, à dire qu'il a été transféré à un niveau plus élevé, mais c'est très certainement dans un autre domaine où je suis sûr que sa présence y sera aussi précieuse qu'elle l'était auprès du Comité.

Notre première question à l'ordre du jour ce matin c'est le DORS/72-219, Règlement du Parc des champs de bataille nationaux, affaire qui a été soumise au Comité le 22 mai 1975 et qui est réapparue tout d'un coup on ne sait d'où, comme *Rip Van Winkle*. Est-il nécessaire de faire annexer tous ces documents, monsieur Eglington, ou sont-ils déjà consignés au procès-verbal?

M. G. C. Eglington (conseiller du Comité): Monsieur le président, je crois que la seule lettre qu'il serait bon d'imprimer au procès-verbal est celle du 29 septembre, expédiée par M. Taschereau, qui est Secrétaire de la Commission des champs de bataille nationaux.

Le président: Je crois que tout ce qui reste . . . de quelle date?

M. Eglington: Du 29 septembre 1977. Il semble que, pour quelque raison . . .

Le président: Dans ce cas, je crois que nous pouvons ordonner que cette lettre du 29 septembre 1977, provenant de . . . Mr. Léon Taschereau, Secretary to the National Battlefields Commission, to be printed here:

Quebec City, September 29, 1977

Mr. Henri Têtu
Director
National Historic Parks and Sites Branch
Parks Canada
400 Laurier Avenue West
Ottawa, Ontario
K1A 0H4

RE: SOR/77-219 National Battlefields Park By-Law

Dear Sir:

[Text]

Votre lettre en date du 7 septembre dernier et la correspondance que vous nous faisiez parvenir ont été étudiées par les Membres de la Commission lors de la dernière réunion régulière.

Il y a quelque temps, j'informais monsieur Davis des services légaux de votre Ministère, qu'à ma connaissance, la Commission n'avait pas reçu auparavant de demande à l'effet qu'elle revise les règlements du Parc des Champs de Bataille.

Toutefois, il me fait plaisir de vous informer que lors de cette réunion, un comité a été formé dans le but de reviser lesdits règlements afin que les modifications qui s'imposent soient demandées.

Veuillez agréer, cher monsieur, l'expression de mes meilleurs sentiments.

LÉON TASCHEREAU
Secrétaire

Mr. Eglington: It would appear, Mr. Chairman, that the commission will amend the bylaws in accordance or take account of the objections that the committee raised in 1975. It would appear that, for some reason, the correspondence in the intervening years has been going into outer space, but the commission has now received the correspondence and is taking action.

The Chairman: I am handicapped at the moment by trying to disentangle this cat's-cradle thing. With my deafness, without this apparatus, I cannot hear anything, or at least very little.

Mr. Eglington: Well, Mr. Chairman, while you are disentangling that, I could pass on Christmas greetings to the committee from Mr. Sponagle who asked me to send them.

The Chairman: Oh, very nice. Well, is there anything further to do about this Battlefields business?

Mr. Eglington: No, Mr. Chairman, we can wait for the amendments.

The Chairman: Any comments from members of the committee? Well, in that case, we may pass on to the next one which is SOR/77-144—Feeds Regulations, amendments, which was before the committee in June, June 7, 1977. We have here a couple of letters, one from Mr. Massey to Mr. Payne, the Assistant Deputy Minister, Department of Agriculture, and the other from Mr. Savage to Mr. Eglington. The first one is dated June 8, 1977 and the second one is dated August 5, 1977. Should we print those?

Mr. Melez Massey (Counsel): Mr. Co-Chairman, I believe that Mr. Savage's reply should be printed as it is quite important in that it states that the offending Section 33(1) will be redrafted.

Now, there is an error in my letter dated June 8, 1977 on page 2 in the sentence:

It is the Committee's view that section 33(2) should be re-drafted . . .

Section 33(2) should read Section 33(1). Notwithstanding my error, Mr. Savage has promised that Section 33(1) will be amended. The issue before the committee concerns the possibility that the Minister might authorize nonstandard container sizes, which was not stated in the empowering act which is

[Translation]

Your letter of last September 7th and the correspondence you sent us were considered by the members of the Commission during their last regular meeting.

Sometime ago, I informed Mr. Davis at the legal services of your Department that, to my knowledge, the Commission had previously not received any request to have it review the National Battlefields Park By-law.

However, I am glad to inform you that at that meeting, a committee was set up for the purpose of reviewing the said By-law so that the required changes may be requested.

Yours sincerely,

Léon Taschereau,
Secretary.

M. Eglington: Il semblerait, monsieur le président, que la Commission veuille modifier en ce sens le règlement et tenir compte des objections soulevées par le Comité en 1976. Pour une raison ou une autre la correspondance échangée depuis semblait avoir disparu, mais la Commission a maintenant remis la main dessus et prend des mesures pertinentes.

Le président: Voilà que je me bats avec ce fil tout embrouillé, car vous savez que ma surdité m'oblige à porter cet appareil si je veux entendre quelque chose.

M. Eglington: Eh bien, monsieur le président, pendant que vous vous acharnez à cela, je pourrais transmettre au Comité les bons vœux de Noël de M. Sponagle.

Le président: Oh, c'est très gentil. Nous reste-t-il quelque chose à faire à propos des Champs de bataille?

M. Eglington: Non, monsieur le président, nous pouvons attendre les amendements.

Le président: Les membres du Comité ont-ils quelque chose à dire? Bien, dans ce cas, nous pouvons passer à l'article suivant, à savoir DORS/77-144, Règlement sur les aliments du bétail—modification, dont nous avons été saisis le 7 juin 1977. Nous avons là deux lettres, l'une de M. Massey à M. Payne, sous-ministre adjoint suppléant, ministère de l'Agriculture, et l'autre de M. Savage à M. Eglington. La première est datée du 8 juin 1977, et la deuxième, du 5 août 1977. Devons-nous les imprimer?

M. Melez Massey (conseiller): Monsieur le coprésident, je crois qu'il faudrait imprimer la réponse de M. Savage, qui signale que le paragraphe 33(1) sera révisé.

Maintenant, il y a une erreur dans ma lettre du 8 juin, au cinquième paragraphe, où il est dit que:

Le Comité estime que le paragraphe 33(2) devrait être modifié . . .

Ce n'est pas le paragraphe 33(2) mais 33(1). Malgré cette erreur, M. Savage a promis que le paragraphe 33(1) serait modifié. Ce qui intéresse le Comité, c'est la possibilité pour le ministre d'autoriser l'utilisation de contenants non normalisés alors qu'il n'en est pas fait mention dans la loi habilitante citée

[Texte]

reproduced in my letter. Mr. Savage's reply is, in my view, perfectly satisfactory.

The Chairman: Well, I am inclined to think that if Mr. Savage's letter is to be printed, the other one had better be printed too, so that it will be evident what it is he is replying to.

June 8, 1977

F.E. Payne, Esq.,
A/Asst. Deputy Minister
(Production & Marketing),
Department of Agriculture,
OTTAWA.

Re: SOR/77-144, Feeds Regulations, amendment

Dear Mr. Payne:

I acknowledge receipt and thank you for your letter of April 26, 1977 which, together with the instant Regulation, was before the Committee at its meeting yesterday.

Notwithstanding that the Minister does not appear to have made use of the power granted to him in subsection 33(1) to authorize the use of non-standard containers, this power clearly falls without the ambit of the enabling power. The Feeds Act, R.S.C. 1970 section 5(f) states:

"The Governor in Council may make regulations . . . respecting the packaging and labelling of feeds and packages thereof;"

The clear words of the statute state that the Governor in Council is the designated recipient of the regulation-making power. Nowhere is the Governor in Council authorized to delegate the regulation-making power. It is difficult to see how the Minister can "otherwise authorize" package sizes in light of the Governor in Council's exclusive right to so do.

It is the Committee's view that section 33(1) should be re-drafted with a view to eliminating this instance of sub-delegation.

Thank you for your attention herein.

Yours very truly,

Melez Massez,
Counsel.

[Traduction]

dans ma lettre. La réponse de M. Savage est, à mon avis, parfaitement satisfaisante.

Le président: Ma foi, si l'on doit imprimer la lettre de M. Savage, j'ai l'impression qu'il serait bon d'imprimer également l'autre pour qu'on sache exactement à quoi répond M. Savage.

Le 8 juin 1977

M. F. E. Payne
Sous-ministre adjoint suppléant,
(Direction de la production et de la
commercialisation),
Ministère de l'Agriculture,
OTTAWA.

OBJET: DORS/77-144, Règlement sur les aliments du bétail—Modification

Monsieur,

Je vous remercie de votre lettre du 26 avril 1977, dont j'accuse réception. Elle a été communiquée au Comité lors de la séance d'hier, en même temps que le présent Règlement.

Nonobstant le fait que le ministre ne semble pas avoir fait usage du pouvoir que lui confère le paragraphe 33(1) pour autoriser l'utilisation de contenants non normalisés, ce pouvoir excède manifestement le cadre du texte habilitant. L'alinéa 5(f) de la Loi sur les aliments du bétail, S.R.C. 1970, stipule:

«Le gouverneur en conseil peut édicter des règlements . . . concernant l'emballage et l'étiquetage des aliments du bétail et leurs contenants;»

La loi indique clairement que le gouverneur en conseil est le bénéficiaire désigné du pouvoir de réglementation. Il n'est nullement autorisé à déléguer ce pouvoir. On voit difficilement comment le ministre peut autoriser des dimensions de contenants différentes, étant donné que ce droit est conféré exclusivement au gouverneur en conseil.

Le Comité estime que le paragraphe 33(2) devrait être modifié afin d'éliminer ce cas de sous-délégation.

Je vous remercie de votre attention dans cette affaire.

Veuillez agréer, Monsieur, l'assurance de mes sentiments distingués.

Melez Massey,
Conseiller juridique

[Text]

August 5, 1977

Mr. G. C. Eglington, Counsel,
Standing Joint Committee
on Regulations and
Other Statutory Instruments,
The Senate,
Ottawa, Ontario.

Re: SOR/77-144, Feeds Regulations, Amendment

Dear Mr. Eglington:

In reference to the above noted regulations please be advised that additional regulations will be recommended based on the authority provided under Bill S-10 and at such time attention will be given to redrafting the offending sub-section 33(1).

Yours truly,

K. G. Savage,
A/Assistant Deputy Minister.

The Chairman: Any further questions about that?

The next one is SOR/74-48—Adjustment Assistance Benefit Regulations as amended by SOR/76-736 which was before the committee on June 28, 1977. We have here letters from Mr. Eglington, June 30, 1977, to Mr. Butler, the Department of Labour, and a reply from Mr. Butler to Mr. Eglington, September 9, 1977, which I presume should be printed.

June 30, 1977

R. G. Butler, Esq.,
Solicitor,
Legal Services,
Department of Labour,
Ottawa, Ontario

Re: SOR/74-48, Adjustment Assistance Benefit Regulations as amended by SOR/76-736

Dear Mr. Butler:

Thank you for your letter of 26th May last and the enabling vote for the above Regulations.

The Committee considered the Regulations at its meeting of 28th ultimo when it had the benefit of the advice of Sir Robert Speed, C.B., Q.C., Speaker's Counsel, Westminster.

Both sections 14 and 17(2) of the Regulations provide that certain external statutory or statutory and regulatory provisions shall apply to the Regulations or to applications for preretirement benefit "with such modifications as the circumstances require". I am instructed to write to ask that those quoted words be elucidated for the benefit of the Committee, which considers that, should the modifications be slight, it would be easy to spell them out and that, if they are major, it

[Translation]

Le 5 août 1977

M. G. C. Eglington
Comité mixte permanent des règlements
et autres textes réglementaires,
Le Sénat,
OTTAWA.

OBJET: DORS/77-144, Règlement sur les aliments du bétail—Modification

Monsieur,

A propos du règlement ci-dessus, je vous informe de notre intention de recommander qu'un nouveau règlement soit établi en vertu du pouvoir habilitant prévu dans le bill S-10; lors de la rédaction de ce règlement, nous veillerons à ce que le paragraphe 33(1) soit modifié.

Veuillez agréer, Monsieur, l'assurance de mes sentiments distingués.

K. G. Savage,
Sous-ministre adjoint suppléant.

Le président: D'autres questions là-dessus?

Passons maintenant à DORS/74-78—Règlement sur les prestations d'aide à l'adaptation, tel que modifié par le DORS/76-736, porté à l'attention du comité le 28 juin 1977. Nous avons ici une lettre de M. Eglington, le 30 juin 1977, à M. Butler, ministère du Travail, et une réponse de M. Butler à M. Eglington, le 9 septembre 1977. Je suppose que nous devrions les imprimer.

Le 30 juin 1977

M. R. G. Butler
Chef du contentieux
Ministère du Travail
Ottawa (Ontario)

Objet: DORS/74-48, Règlement sur les prestations d'aide à l'adaptation, tel que modifié par le DORS/76-736

Monsieur,

Je vous remercie de votre lettre du 26 mai dernier et de la motion d'autorisation relative au règlement mentionné ci-dessus.

Les membres du Comité ont examiné ledit règlement lors de leur réunion du 28 dernier au cours de laquelle ils ont profité des conseils de Sir Robert Speed, C.B., C.R., conseiller de l'Orateur à Westminster.

L'article 14 et le paragraphe 17(2) du Règlement stipulent que certaines dispositions externes statutaires ou statutaires et réglementaires s'appliquent au règlement ou aux demandes de prestations d'avant-retraite «avec toutes modifications que les circonstances peuvent exiger». On m'a prié d'effectuer les démarches nécessaires pour que le passage cité ci-dessus entre guillemets soit modifié de façon à le rendre plus précis, car, de l'avis des membres du Comité, si les modifications devant être

[Texte]

is important that the real provisions to be applied should be set out in full, if need be in a schedule.

Yours sincerely,

G. C. Eglington.

September 9, 1977

Mr. G. C. Eglington,
Counsel,
Standing Joint Committee on
Regulations and Other Statutory Instruments,
c/o The Senate
Ottawa, Ontario,
K1A 0A4

RE: SOR/74-48, Adjustment Assistance Benefit Regulations as amended by SOR/76-736

Dear Sir:

Upon receipt of your letter dated June 30, 1977, I referred your query to the person responsible for the implementation of the above-noted Regulations. These Regulations are in fact carried out by the Unemployment Insurance Commission and, consequently, they have supplied the following information:

"The Adjustment Assistance Benefit Regulations, Section 13, designate the Unemployment Insurance Commission as the administrative authority on behalf of the Minister. It does not, however, include procedural details necessary for the Commission to discharge its responsibilities. This was a deliberate omission in order to integrate Adjustment Assistance benefit procedures with UI benefit procedures, thereby reducing the potential for error or misinterpretation. On the other hand, some UI procedures and requirements are not applicable to Adjustment Assistance benefits.

"Unemployment Insurance claimants, for example, are required to register for employment with Canada Manpower, but this is not required of Adjustment Assistance benefit claimants as they have been certified by Manpower and Immigration as generally unemployable. Additionally, Adjustment Assistance benefit claimants are not required to prove availability for and capability of employment as do Unemployment Insurance benefit claimants. These are the type of modifications permitted by Adjustment Assistance Benefit Regulation 14.

"Section 91 to 105 of the Unemployment Insurance Act, and Sections 178 to 186 of the Regulations, are the administrative provisions relative to the establishment of Boards of Referees, appointment of Umpires, and the

[Traduction]

apportées sont de peu d'importance, il sera d'autant plus facile de les apporter, et si elles sont importantes, il est d'autant plus impérieux que les dispositions qui doivent vraiment s'appliquer soient clairement précisées, au besoin en annexe.

Je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

G. C. Eglington.

Le 9 septembre 1977

Monsieur G. C. Eglington
Conseiller juridique
Comité mixte permanent des règlements
et autres textes réglementaires
a/s Le Sénat
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Objet: DORS/74-48, Règlement sur les prestations d'aide à l'adaptation, tel que modifié par le DORS/76-736

Monsieur,

Après avoir reçu votre lettre du 30 juin 1977, j'ai transmis votre demande à la personne responsable de l'application du Règlement susmentionné. En réalité, ce règlement est appliqué par la Commission d'assurance-chômage, laquelle nous a communiqué les renseignements suivants:

«L'article 13 du Règlement sur les prestations d'aide à l'adaptation stipule que c'est la Commission d'assurance-chômage qui, au nom du Ministre, a le pouvoir d'appliquer ce règlement. Toutefois, ce dernier ne contient pas suffisamment de détails sur la procédure que doit suivre la Commission pour assumer cette responsabilité. On a délibérément omis de fournir tous ces détails car on a voulu intégrer les procédures relatives aux prestations d'aide à l'adaptation à celles relatives aux prestations d'assurance-chômage, ce qui permet de diminuer le risque d'erreur ou de mauvaise interprétation. Par contre, certaines procédures ou prescriptions relatives à l'assurance-chômage ne s'appliquent pas aux prestations d'aide à l'adaptation.

«Les prestataires de l'assurance-chômage, sont tenus de s'inscrire auprès du Centre de main-d'œuvre du Canada à titre de candidats à l'obtention d'un emploi, ce à quoi ne sont pas tenus ceux qui touchent des prestations d'aide à l'adaptation car ils détiennent déjà un certificat du Centre de main-d'œuvre et de l'immigration établissant qu'ils ne sont de façon générale pas aptes à travailler. En outre, contrairement aux prestataires de l'assurance-chômage, les prestataires de l'aide à l'adaptation ne sont pas tenus de prouver qu'ils sont prêts à travailler ou capables de le faire. Voilà le genre de modifications que permet l'article 14 sur les prestations d'aide à l'adaptation.

«Les articles 91 à 105 de la Loi sur l'assurance-chômage, et 178 à 186 du Règlement constituent les dispositions administratives relatives à la création de conseils arbitraux, à la nomination d'arbitres, et à l'établissement de la

[Text]

procedure for appeal to those authorities from decisions by the Commission.

"As Adjustment Assistance benefit claimants may appeal Commission decisions, it is necessary to provide the mechanism for processing any such appeals. With the Unemployment Insurance mechanism already in place and operating to the satisfaction of all concerned, it was considered appropriate for appeals under the Adjustment Assistance benefit regulations. In some instances, however, sections 91 to 105 would not be applicable to Adjustment Assistance claims, e.g., Section 103(2)(a). As previously noted, the use of existing Unemployment Insurance structures reduced the potential for error and misinterpretation, by making use of a large body of existing case law, i.e., decisions by Umpires."

Yours very truly,

R. G. Butler,
Solicitor, Legal Services,
Labour Canada

Ottawa, Ontario,
K1A 0J2

Mr. Eglington: This matter raised the question of the use of the words "with such modifications as the circumstances require"; thus incorporating one act or set of regulations into another. This general principle was discussed when Sir Robert Speed was before the committee, and Sir Robert gave us as his advice that, in the United Kingdom, the use of such a phrase was objected to and that the modifications should be spelled out. As a consequence of that, the committee decided that this particular use of the phrase should be looked into and it should be found out whether or not there were large modifications or whether indeed the Unemployment Insurance Act provisions were to apply in toto. The reply which has come from Mr. Butler would indicate I think that the appellate provisions in the Unemployment Insurance Act and the regulations ought to apply almost *holus—bolus* with only obvious exceptions, and the one that he quotes is Section 103, subsection (2) (a), which in fact deals with appeals to a board of referees and which is not at all relevant to the Adjustment Assistance Benefit regulations.

• 1115

I am inclined to think in this case that the Committee can do either one of two things: it can say to the Unemployment Insurance Commission people, you specify which of these six sections in the Unemployment law is not to apply, or it can decide that the matter is really not of terribly great consequence and, in fact, all that is happening is that the provisions of the Unemployment Insurance Act have been made to apply *mutatis mutandis* to the Adjustment Assistance Benefit Regulation—bearing in mind, of course, Sir Robert's advice that the use of such a phrase is, in principle, objectionable.

[Translation]

procédure pour en appeler auprès de ces instances des décisions de la Commission.

«Comme les prestataires de l'aide à l'adaptation peuvent en appeler des décisions de la Commission, il est nécessaire de prévoir la procédure à suivre dans le cas de tels appels. Comme la procédure qui existe déjà dans le cas de l'assurance-chômage fonctionne à la satisfaction de tous les intéressés, on l'a jugé valable pour les appels concernant le règlement sur les prestations d'aide à l'adaptation. Dans certains cas, toutefois, les articles 91 à 105, par exemple, l'alinéa 103(2)a), ne peuvent s'appliquer aux demandes d'aide à l'adaptation. Comme nous l'avons déjà fait remarquer, le fait d'adopter les mêmes structures que celles de l'assurance-chômage diminue le risque d'erreur et de mauvaise interprétation, car on peut consulter une jurisprudence imposante qui regroupe des décisions rendues par le passé par des arbitres.»

Je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

T. G. Butler
Chef du contentieux
Travail Canada

Ottawa (Ontario)
K1A 0J2

M. Eglington: Il est là question de la formule «avec toutes modifications que les circonstances peuvent exiger», qui invite à insérer une loi, ou une série de règlements, dans une autre. On a discuté du principe général lorsque sir Robert Speed a comparu devant le Comité, et il nous a alors indiqué qu'au Royaume-Uni on n'acceptait pas ce genre de libellé et que les modifications devaient être précisées. C'est pourquoi le Comité a décidé qu'il fallait étudier l'usage de cette formule dans le cas particulier afin de déterminer si cela pouvait englober d'importantes modifications ou si c'était bien les dispositions de la Loi sur l'assurance-chômage qui s'appliquaient complètement. La réponse de M. Butler indique, je pense, que les dispositions d'appel dans la Loi sur l'assurance-chômage et les règlements doivent s'appliquer intégralement, sauf les exceptions évidentes, et il en cite une comme étant l'article 103(2)a), qui fait allusion à une commission d'arbitrage n'a rien à voir avec les règlements sur les prestations d'aide à l'adaptation.

J'ai l'impression que dans ce cas le Comité peut faire de deux choses l'une: il peut demander aux gens de la Commission d'assurance-chômage d'indiquer quels sont les six articles de la Loi sur l'assurance-chômage qui ne doivent pas s'appliquer ou encore il peut décider que l'affaire n'a pas tellement d'importance puisqu'en réalité on ne fait qu'appliquer *mutatis mutandis* les dispositions de la Loi sur l'assurance-chômage aux règlements sur les prestations d'aide à l'adaptation, en se rappelant l'avis de sir Robert qui jugeait que cette expression était en principe inadmissible.

[Texte]

The Chairman: What do the members of the Committee think of that?

Senator Riley: I am not familiar with that term "Adjustment Assistance Benefit regulations."

Mr. Eglington: Senator Riley, they are payments made for the benefit of people who are in effect being located out of a declining industry.

The Chairman: Myself, I do not feel very strongly about this. I agree that it seems desirable to assert the principle that Sir Robert outlined for us, but on the other hand, perhaps, as counsel suggests, it is not of great substantive importance. What do other members of the Committee feel about it?

Mr. Balfour: I suggest that the information is satisfactory and that the matter could be allowed to rest.

The Chairman: Is that satisfactory?

Then we can, I think, proceed to the next one.

SOR/76-812—Pilotage Authorities Anti-Inflation Order, which was before us July 7, 1977. We have now a letter from Mlle Mayrand to Mr. Renouf, dated July 27, 1977, and a reply from Mr. Jewett, of August 10, which I think should be printed unless counsel thinks otherwise.

July 27, 1977

H. Renouf, Esq.,
Chairman,
Anti-Inflation Board,
Rm. 1403,
Canadian Bldg.,
219 Laurier Avenue West,
Ottawa, Ontario

Re: SOR/76-812, Pilotage Authorities Anti-Inflation Order

Dear Mr. Renouf:

The Pilotage Authorities Anti-Inflation Order was before the Standing Joint Committee at its meeting of July 7, 1977. It was noted that the Order was said to have come into force earlier than the date of its making. Could you let me know if a notice of intent to make this Order applicable on May 27, 1976, was given in the House of Commons by a member of the Queen's Privy Council for Canada as required by section 3(2) of the Anti-Inflation Act? If such a notice was given, could you also let me know its date?

Yours sincerely,

Lise Mayrand
Counsel

August 10, 1977

Lise Mayrand
Counsel
Standing Joint Committee of the
Senate and of the House of Commons on

[Traduction]

Le président: Qu'en pensent les membres du Comité?

Le sénateur Riley: Je ne connais pas très bien ce «règlement sur les prestations d'aide à l'adaptation».

M. Eglington: Sénateur Riley, il s'agit de prestations versées à des gens qui sont recyclés à partir d'industries qui périssent.

Le président: Je n'ai pas d'opinion très arrêtée là-dessus. Je suis d'accord avec le principe qu'établir Sir Robert, mais comme le conseiller semble l'indiquer, je ne crois pas que l'affaire soit tellement importante. Quel est l'avis des autres membres du Comité?

M. Balfour: Je pense que les renseignements sont suffisants et que l'affaire doit en rester là.

Le président: Tout le monde est d'accord?

Nous pouvons passer au règlement suivant.

DORS/76-812—Décret anti-inflationniste concernant les administrations de pilotage. Il en a déjà été question le 7 juillet 1977. Nous avons une lettre de M^{lle} Mayrand à M. Renouf, en date du 27 juillet 1977, ainsi qu'une réponse de M. Jewett, en date du 10 août. Ces pièces me paraissent devoir être publiées, à moins que le conseiller ne s'y oppose.

Le 27 juillet 1977

M. H. Renouf
Président
Commission de lutte contre l'inflation
Pièce 1403
Immeuble Canadien
219, Avenue Laurier ouest
Ottawa (Ontario)

Objet: DORS/76-812, Décret anti-inflationniste concernant les administrations de pilotage

Monsieur,

Le décret anti-inflationniste concernant les administrations de pilotage a été étudié par le Comité mixte permanent lors de sa réunion du 7 juillet 1977. On y fait remarquer que le décret était réputé être entré en vigueur avant d'avoir été établi. Pouvez-vous me dire si un avis d'intention visant à rendre cette ordonnance applicable à compter du 27 mai 1976 a été donné à la Chambre des communes par un membre du Conseil privé de la Reine du Canada comme il est prévu au paragraphe 3(2) de la Loi Anti-inflation? Si cet avis a été donné, pouvez-vous aussi m'en donner la date?

Je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments les plus distingués.

Conseiller juridique
Lise Mayrand

Le 10 août 1977

Lise Mayrand
Conseiller juridique
Comité mixte permanent du Sénat et
de la Chambre des communes sur

[Text]

Regulations and other Statutory Instruments
The Senate
Ottawa, Ontario
K1A 0A4

Re: SOR/76-812, Pilotage Authorities Anti-Inflation Order

Dear Ms. Mayrand:

I refer to your letter dated July 27th 1977 addressed to Mr. Renouf. A notice of intent to make this Order applicable effective May 27th 1976, was given in the House of Commons by the Minister of Finance on May 27th 1976, as contemplated by sub-section 3(2) of the *Anti-Inflation Act*. A copy of page 13890 of the Commons Debates is attached for your information.

Yours truly,

M. L. Jewett,
General Counsel.

Le président: Mademoiselle Mayrand, voulez-vous expliquer de quoi il s'agit ici.

Mlle Lise Mayrand (conseiller du Comité): Monsieur le président, il s'agissait ici de remplir une condition pour que le règlement puisse entrer en vigueur avant la date de son établissement. La condition a été évidemment respectée. D'autre part, j'aimerais faire remarquer à la Commission que cela aurait dû être mentionné dans la préambule que cette condition avait été remplie, et que par conséquent le règlement pouvait entrer en vigueur avant sa date d'établissement. Mais c'est satisfaisant.

Le président: Mais, c'est une vieille histoire.

Any other comments?

The next one is SOR/76-809, Canadian Textile Goods Exported Drawback Regulations, which was also before us on July 7, and here we have a letter from Mr. Massey to Mr. Connell on August 4, 1977, and a reply from Mr. Connell on September 30. Did he raise points sufficient to make printing necessary?

Mr. Massey: Yes, Mr. Chairman. In my view he did.

August 4, 1977

J. P. Connell, Esq.,
Deputy Minister,
Department of National Revenue
(Customs and Excise),
OTTAWA.

Re: SOR/76-809, Canadian Textile Goods Exported Drawback Regulations

Dear Mr. Connell:

Your letter dated May 6, 1977, together with the above Regulations, was before the Committee at its meeting on July 7, 1977. I have been directed to pursue the following matters.

[Translation]

les règlements et autres textes réglementaires
Le Sénat
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Objet: DORS/76-812, Décret anti-inflationniste concernant les administrations de pilotage

Mademoiselle,

En réponse à votre lettre du 27 juillet 1977 adressée à M. Renouf, un avis d'intention visant à rendre cette ordonnance applicable à compter du 27 mai 1976 a été donné à la Chambre des communes par le ministre des Finances le 27 mai 1976, tel que prévu au paragraphe 3(2) de la *Loi Anti-inflation*. Vous trouverez ci-joint, pour votre gouverne, un exemplaire de la page 13890 des Débats de la Chambre des communes.

Je vous prie d'agréer, Mademoiselle, l'expression de mes sentiments distingués.

Le conseiller général
M. L. Jewett

The Chairman: Miss Mayrand, would you proceed with your explanation of this item?

Miss Lise Mayrand (Counsel for the Committee): Mr. Chairman, in this case there was a condition before the regulation could come into force before the date of its making. Of course, the condition was fulfilled. On the other hand, I would like to draw the Committee's attention to the fact that the preamble should have stated that the condition had to be fulfilled for the regulation to come into force before the date of its making. But it is enough.

The Chairman: This is an old story.

Y a-t-il d'autres observations?

Le règlement suivant est le DORS/76-809, Règlement sur les Drawbacks relatifs aux produits textiles canadiens exportés. Il en a également été question le 7 juillet. Nous avons une lettre de M. Massey à M. Connell, en date du 4 août 1977, ainsi qu'une réponse de M. Connell, en date du 30 septembre. Cette réponse est-elle suffisamment importante pour être publiée?

M. Massey: A mon avis, oui, monsieur le président.

Le 4 août 1977

Monsieur J. P. Connell
Sous-ministre
Ministère du revenu national
(Douanes et Accise)
Ottawa

Objet: *DORS/76-809, Règlement sur les drawbacks relatifs aux produits textiles canadiens exportés

Au cours de la réunion qu'il a tenu le 7 juillet 1977 le Comité a étudié votre lettre du 6 mai 1977 et le règlement susmentionné. J'ai été chargé d'étudier les questions suivantes:

[Texte]

The Committee was of the opinion that the list of classes of fibres referred to in section 4(1)(a) of these Regulations should be incorporated into the text of the Regulations rather than being allowed to float free as "established" by departmental procedure. The lists are an important part of the Regulations and should appear as part of or as a schedule to the Regulations. The flexibility which is gained by the relegation of the list to administrative procedure is at the cost of abandoning the certainty of legislative enactment and the attendant publicity, scrutiny by other authorities and other regulatory procedures. In this context does the Department of Revenue consider the "list of classes of fibres" to be part of these Regulations? Is the Department disposed to incorporate the list in the Regulations as an annex or otherwise?

Would you please inform me on the following points, so that I can present these matters to the Committee.

1. In order to get a drawback of the duty and excise taxes paid on or in respect of imported textile material, must the textile material have been of a class of fibres which appeared on the "list" as it then was on the date of the importation of the textile material? That is, can an addition or removal from the list subsequent to the importation have a retrospective effect?

2. If the answer to Question No. 1. is affirmative, can more than one claim for drawback be made in relation to the same exported textile products but for different imported textile materials incorporated into those exported textile products?

Section 7 of the instant Regulations is questionable.

(a) "waivers" are not *per se* "evidence" and should not be dealt with under section 7(b)(ii) which speaks of evidence of entitlement. Lumping the two categories together is confusing.

(b) Section 7(b)(ii) allows the Minister to decide in an uncontrolled and subjective manner what evidence of entitlement will be satisfactory to merit a drawback. The Committee has, throughout, insisted that such latitude of discretion be checked and be subject to objective criteria. An applicant should have the information prior to application to determine whether he has conformed to standards and is entitled to a drawback. And, while it goes without saying that the results of the exercise of the Minister's discretion, in most instances, will be a formality free process of entitlement, an open-ended system is also prone to abuse against the interests which it is designed to serve.

The Committee therefore desires:

(a) separation of "waivers" from the matter of entitling evidence;

[Traduction]

Le Comité est d'avis que la liste des catégories de fibres visées à l'alinéa 4(1)a) du règlement devrait être incorporée dans ce dernier au lieu d'être autorisée à être «établie» de façon distincte par la procédure ministérielle. Ces listes représentent une partie importante du règlement et devraient y être incorporées ou figurer en annexe. La souplesse obtenue en confiant l'établissement de la liste à la procédure administrative entraîne la disparition du caractère certifié du texte législatif et de la publicité qui l'accompagne et la suppression de toute vérification par d'autres autorités ou de tout recours à d'autres procédures de réglementation. Dans ce contexte le ministère du Revenu national pense-t-il que la «liste des catégories de fibres» fait partie du présent règlement? Le ministère est-il disposé à l'incorporer dans le règlement à titre d'annexe ou autrement?

Auriez-vous l'obligeance de me donner des éclaircissements sur les points suivants, afin que je puisse les exposer au Comité.

1. Afin d'obtenir un drawback de droit et de taxe d'accise versé pour les matières textiles importées ou à leur sujet, ces dernières doivent-elles avoir été classées dans une catégorie de fibres qui a figuré sur la «liste» telle qu'elle était établie à la date de l'importation des matières textiles? Notamment, une addition à la liste ou un retrait postérieurs à l'importation peut-il avoir un effet rétroactif?

2. Si la réponse à la question n° 1 est affirmative, peut-on présenter plusieurs demandes de drawback à l'égard des mêmes produits textiles exportés mais fabriqués à partir de différentes matières textiles importées?

L'article 7 du présent règlement est contestable.

(a) «Des renonciations» ne constituent pas nécessairement «des preuves» et elles ne devraient pas être considérées aux termes du sous-alinéa 7b) (ii) lequel prévoit la preuve d'admissibilité. La réunion de ces deux éléments prête à confusion.

(b) le sous-alinéa 7b) (ii) permet au ministre de décider librement et subjectivement, quelles preuves d'admissibilité seront acceptables pour mériter un drawback. Le Comité a toujours insisté sur la nécessité de restreindre un pouvoir discrétionnaire aussi étendu et de le soumettre à des critères objectifs. Ces renseignements devraient être fournis à un requérant avant qu'il fasse sa demande, afin d'établir s'il s'est conformé aux normes et s'il a droit au drawback. En outre, bien que dans la plupart des cas, l'exercice du pouvoir discrétionnaire du ministre constituera de toute évidence, une procédure d'admissibilité dépourvue de formalité, un système dépourvu de restrictions se prête également aux abus contre les intérêts qu'il est censé servir.

Par conséquent, le Comité désire:

(a) La séparation des «renonciations» de la preuve d'admissibilité;

[Text]

(b) the setting of objective criteria to govern the Minister's discretion.

Yours sincerely,

Melez Massey
Counsel

September 30, 1977

Mr. M. Massey,
Counsel,
Standing Joint Committee
on Regulations and Other
Statutory Instruments,
The Senate,
Ottawa, Ontario.
K1A 0A4

Dear Mr. Massey,

I refer to your letter of August 4th, concerning SOR/76-809, the Canadian Textile Goods Exported Drawback Regulations. I will reply to your queries in the order in which you have presented them.

In our previous correspondence, I expressed some concern in regard to incorporating the "list of classes of fibres" in the Regulations. The Regulations were relatively new and some doubt existed as to the completeness of the "list of classes of fibres" and the frequency of change that could be involved if, and when, new types of fibres were discovered. In this situation it was considered that if authority for the establishing and subsequent altering of the list could be vested in the Minister, it might tend to expedite any required additions or deletions to the list.

A review of the matter has now confirmed, however, that the list of classes of fibres, with some minor changes, appears to represent all classes of fibres that could be involved in the foreseeable future in respect of drawback claims. This should therefore negate the necessity to revise the list except on very rare occasions. Accordingly, steps will be taken to recommend an amendment to the Regulations to incorporate the list of classes of fibres.

With regard to your second query, a drawback of duty and taxes would be granted in respect of imported textile materials only in situations where the material is "of a class of fibres" which appeared on the "list" on the date of importation of the textile material.

With regard to your third query, only one claim for drawback is allowed for the same exported textile products where manufacturing or processing is involved. Waivers from persons, other than the claimant, who could be entitled to claim a drawback, would be required before drawback could be granted to the applicant.

Finally, in respect of the last two matters of concern, steps will be taken to prepare and recommend an additional amendment to the Regulations to separate the "waiver" provision from the "evidence" paragraph, and to enumerate in the

[Translation]

(b) L'établissement de critères objectifs destinés à régir le pouvoir discrétionnaire du ministre.

Veillez agréer, Monsieur, l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

Le conseiller
Melez Massey

Le 30 septembre 1977

Monsieur M. Massey
Conseiller
Comité mixte permanent des règlements
et autres textes réglementaires
Le Sénat
Ottawa, (Ontario)
K1A 0A4

Monsieur,

Suite à votre lettre du 4 août concernant le DORS/76-809, Règlement, sur les drawbacks relatifs aux produits textiles canadiens exportés, je répondrais à vos questions dans l'ordre où vous les avez présentées.

Je vous ai déjà signalé, par courrier, que j'avais certaines réserves quant à l'insertion de la «liste de catégories de fibres» dans le règlement. En effet, ce dernier étant relativement récent, nous n'étions pas sûrs, si ladite liste était exhaustive et nous ignorions la cadence à laquelle il y aurait lieu de la modifier au cas où de nouveaux types de fibres seraient découverts. C'est pourquoi nous avons pensé qu'il serait plus facile de procéder aux ajouts ou aux retraites voulus sur la liste, si le ministre était chargé de l'établir, et de la modifier par la suite.

Toutefois, un examen de la question a maintenant établi que la liste des catégories de fibres, avec certaines modifications mineures, semble couvrir tous les types de fibres que les demandes de drawbacks pourraient viser dans un avenir prévisible. Il serait donc inutile de la réviser, si ce n'est qu'à de très rares occasions. En conséquence, les dispositions nécessaires seront prises en vue de recommander une modification du règlement, pour y insérer la liste des catégories de fibres.

En ce qui concerne votre deuxième question, un drawback des droits d'accise et des taxes ne sera accordé que lorsque les matières textiles importées sont «d'une catégorie de fibres» figurant sur la «liste», à la date d'importation.

En ce qui concerne votre troisième question, on accorde un seul drawback pour les mêmes produits textiles exportés s'ils ont été manufacturés ou fabriqués. Avant qu'on puisse accorder un drawback à un requérant, des renonciations seront exigées des personnes autres que le demandeur qui pourraient avoir droit au drawback, avant de pouvoir l'accorder.

Finalement, en ce qui concerne vos deux dernières questions, les dispositions nécessaires seront prises en vue de rédiger et de recommander une autre modification au règlement, afin de séparer les dispositions concernant la «renonciation» et la

[Texte]

Regulations types or categories of evidence as criteria to govern the Minister's discretion.

Yours truly,

J. P. Connell.

Mr. Connell indicates that the Department of Customs and Excise will co-operate totally with the Committee's suggestions in terms of the incorporation of the list and in terms of the separation out of waivers from evidence. This is a signal example of co-operation and I am very happy to see it personally.

• (1120)

The Chairman: Well, chalk up another victory apparently, which is very nice. It is quite a pleasant change from a year ago when we seemed to be chalking up mainly frustrations.

Mr. Massey: Mr. Chairman, I might point out that the incorporation of the lists is quite important because otherwise they would be free to change without any publications according to the Statutory Instruments Act.

Senator Lafond: Mr. Chairman, in this instance there was very little fight. Let us say that we have acquired a new friend, a new ally.

Mr. Eglington: I think in fairness, too, to the Customs Service, they have, from the very beginning of the Committee's work, been one of the most co-operative and friendly departments.

The Chairman: I was perhaps too warlike in my phrasing. I should perhaps really have said it is very satisfactory and a pleasant change from some of the difficulties we formerly had. I bow to the correction suggested by Senator Lafond.

We have the next one, SOR/76-635, Nova Scotia Fishery Regulations, amendment. This was before us on August 4, 1977. Our Counsel acted very promptly, I think, with the letter of August 5. There is a reply here from Mr. Levelton, August 24. I presume these should be printed.

SOR/76-635

NOVA SCOTIA FISHERY REGULATIONS, amendment

Fisheries Act

P.C. 1976-2315

March 31, 1977

Criterion 13

Since fishing after notice is given is an offence, it might be possible to improve this new section, in the interests of fairness to fishermen, by making two changes:

(i) requiring the setting of a time and date at which the notice is to take effect; and

[Traduction]

«preuve», et pour énumérer, dans le règlement, les types ou catégories de preuves servant de critères pour le ministre.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

J. P. Connell.

M. Connell indique que Revenu Canada, Douanes et Accises, est prêt à accepter entièrement les suggestions du comité pour ce qui est de l'inclusion de la liste et de la différence à faire entre les renonciations et la preuve. C'est un exemple unique de coopération et il me fait plaisir de le souligner.

Le président: Il semble que ce soit une autre victoire, c'est très bien. C'est un heureux changement depuis l'année dernière, alors que nous semblions ne récolter que des frustrations.

M. Massey: Monsieur le président, je souligne que l'incorporation des listes est très importante parce qu'autrement, on pourrait apporter des changements sans les publier, conformément à la Loi sur les textes réglementaires.

Le sénateur Lafond: Monsieur le président, il n'y a pas eu beaucoup de résistance dans ce cas. Disons que nous avons un nouvel ami, un nouvel allié.

M. Eglington: Pour être juste envers le service des douanes, le ministère a été depuis le début des séances du Comité l'un des plus coopératifs et des plus amicaux.

Le président: J'ai peut-être été trop belliqueux dans mes propos. J'aurais peut-être dû dire que c'était un changement très satisfaisant et très heureux, étant donné certaines difficultés que nous avons eues auparavant. J'accepte la correction du sénateur Lafond.

Le règlement suivant est le DORS/76-635, Règlement de pêche de la Nouvelle-Écosse—Modification. Nous en avons parlé le 4 août 1977. Notre conseiller a réagi rapidement, en envoyant une lettre le 5 août. M. Levelton a répondu par sa lettre du 24. Je suppose qu'il faudrait les imprimer.

DORS/76-635

RÈGLEMENT DE PÊCHE DE LA NOUVELLE-ÉCOSSE—MODIFICATION

Loi sur les pêcheries

C.P. 1976-2315

Le 31 mars 1977

Critère 13

Étant donné que le fait de pêcher après qu'un avis interdisant la pêche ait été donné constitue une infraction, il pourrait être possible d'améliorer ce nouvel article par souci de justice envers les pêcheurs en y apportant deux modifications:

(i) exiger que l'heure et la date auxquelles ledit avis doit entrer en vigueur soient fixées;

(ii) requiring publication in a local newspaper *and* broadcasting over a local radio station.

One imagines the radio broadcast is the more effective means of communication and it seems not quite fair to allow the Regional Director to choose to eschew radio in favour of a newspaper advertisement.

Similarly, it seems sensible to have "a time of coming into effect" for the fishing ban, preferably not earlier than the day after the broadcast or the publication in the newspaper. As section 17 is now drawn, it would seem fishing is prohibited from the moment of publication or broadcast. But, if publication in a paper is the only means of communication used, there could well be some at sea at the time of publication.

August 5, 1977

C. R. Levelton, Esq.,
Director-General,
Fishing Services Directorate,
Fisheries and Marine Service,
Department of Fisheries and
the Environment,
Ottawa.

Re: SOR/76-635, Nova Scotia Fishery Regulations,
amendment

Dear Mr. Levelton:

This amendment was considered by the Committee in the course of its meeting yesterday. The Committee expressed its concern in a number of areas relating to the application of this amendment. Questions and comments were as follows:

(a) The principal concern is that a fisherman receive thoroughly adequate notice of the prohibition of fishing in the designated area. This amendment leaves it to the discretion of the Regional Director whether notice is published in a local newspaper or broadcast over a local radio station, or both. Why is this official given so much discretion in determining the mode of notification? Should not the amendment, to be fully effective, require publication and broadcasting? What is the present practice in notification procedure?

(b) In the same vein, it was noted that only the C.B.C. located in Halifax provides information pertinent to fishing on a regular basis. Has the Department approached, or does it intend to contact other radio stations, with a view to securing their participation in providing fishing information, notifications, etc.?

(c) The amendment as drafted requires immediate compliance with notification: that is, the notice takes effect immediately upon broadcast or publication. The possibility of undesirable and unfair application is evident in instances where a fisherman is not on hand to read the newspaper or does not have a radio with him at all times. Would the Department consider inserting a "time of

(ii) exiger la publication dudit avis dans un journal local *et* sa diffusion par une station de radio locale.

Il va sans dire que la diffusion radiophonique est le moyen de communication le plus efficace et il semble injuste de laisser au directeur régional la liberté d'opter pour la publication écrite de l'avis plutôt que pour sa diffusion radiophonique.

Il semble également logique de prévoir pour l'interdiction de la pêche une «date d'entrée en vigueur» et il serait préférable que l'interdiction n'entre pas en vigueur avant le jour suivant la diffusion ou la publication de l'avis d'interdiction. Étant donné la façon dont l'article 17 est rédigé, tout semble indiquer que la pêche est interdite à partir du moment de la publication ou de la diffusion de l'avis. Il reste que si l'on se borne à publier l'avis dans un journal, il est possible que certains pêcheurs se trouvant en haute mer au moment de la publication ne puissent être avertis à temps de l'interdiction.

Le 5 août 1977

Monsieur C. R. Levelton
Directeur général
Direction des services de pêche
Service des pêches et de la mer
Ministère des pêches
et de l'environnement
Ottawa.

Objet: DORS/76-635, Règlement de pêche de la Nouvelle-Écosse. Modification

Monsieur,

Le Comité a examiné cette modification de sa séance d'hier, et a formulé des objections à propos d'un certain nombre de points concernant l'application de cette modification, et dont voici les détails:

a) Il faut absolument que le pêcheur soit averti suffisamment d'avance de l'interdiction de pêcher dans le secteur désigné. En vertu de cette modification, le directeur régional détermine si l'avis doit être publié dans un journal local ou diffusé sur une station de radio locale ou s'il faut employer les deux moyens d'information. Pourquoi accorder à ce fonctionnaire des pouvoirs aussi vastes au sujet de la méthode de publication? Pour être entièrement efficace, la modification ne devrait-elle pas exiger une publication et une diffusion? Quelles sont les procédures actuelles au sujet des avis à donner?

b) Dans la même veine, le Comité a constaté que seuls les postes de la Société Radio-Canada situés à Halifax diffusent très régulièrement les renseignements relatifs à la pêche. Le ministère a-t-il pris contact avec d'autres stations de radio ou a-t-il l'intention de le faire, pour s'assurer qu'elles participent à la diffusion de renseignements sur la pêche, d'avis etc.

c) La modification, telle que rédigée doit être observée dès l'instant où l'avis en a été donné: en d'autres termes elle entre en vigueur dès sa diffusion ou sa publication. Les risques d'une application malvenue et injuste sont évidents lorsqu'un pêcheur n'est pas disponible pour le journal ou n'a pas tout le temps son poste de radio à portée de la main. Le ministère envisagerait-il d'ajouter «un délai

[Texte]

coming into effect" for the fishing ban, presumably not earlier than the day after the broadcast or the publication in the newspaper?

Thank you for your attention. I look forward to communicating your reply to the Committee.

Yours sincerely,

Melez Massey
Counsel

August 24, 1977

Mr. Melez Massey,
Counsel,
Standing Joint Committee on
Regulations and Other Statutory Instruments,
Victoria Building,
140 Wellington Street,
Ottawa, Ontario.

Dear Mr. Massey:

This will refer to your letter of August 5, 1977, relative to SOR/76-635, amendments to the Nova Scotia Fishery Regulations. In response to the points raised in your letter, the following comments are offered:

(a) While the question of "adequate" notice will always be a matter of opinion, I would suggest that every effort is made to ensure fishermen and/or the general public are aware of any notice made pursuant to these Regulations. The discretion on method of notification was set out intentionally as commercial fishermen may be at sea for a number of days and radio broadcast is the only method of reaching them. By the same token, non-commercial fishermen and the angling fraternity rarely listen to fishermen's broadcasts and the newspapers are the more logical method of information. While both broadcasting and publishing may be legally preferable, the question of financial responsibility must be considered. It would be a waste of the taxpayers money to publish a notice affecting only deepsea fishermen when few if any have access to current issues of a newspaper. In actual practice, and where the order concerns a wide area or a major river system, it is both broadcast *and* published. Where only a few people are affected in a purely local area, either one or the other may be utilized depending on the circumstances as described above. In addition, purely local areas are posted by the fishery officers.

(b) While it is true that the fisherman's broadcast *originates* with the C.B.C. Halifax, it is picked up and carried on a regular basis by most, if not all, of the privately owned stations in the Maritimes. Notices broadcast over this program are thus available to audiences who normally listen to Charlottetown, Antigonish, Sydney, etc.

(c) When notices are published or broadcast they contain a date of coming into effect, usually well in advance of

[Traduction]

d'entrée en vigueur» pour l'interdiction de pêche, prévoyant par exemple au moins 24 heures de délai après la diffusion ou la publication de l'avis?

Je vous remercie de votre attention et je serai heureux de communiquer votre réponse au Comité.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Melez Massey
Conseiller

Le 24 août 1977

Monsieur Melez Massey
Conseiller
Comité mixte permanent
des règlements et autres textes réglementaires
Édifice Victoria
140 rue Wellington
Ottawa (Ontario)

Monsieur,

En réponse aux points soulevés dans votre lettre du 5 août 1977 concernant le DORS/76-635, Règlement de pêche de la Nouvelle-Écosse, modification, je voudrais faire les commentaires suivants:

a) Bien que la question de «délai raisonnable de notification» soit toujours subjective, tous les efforts sont déployés pour s'assurer que les pêcheurs ou le public en général soient mis au courant des avis découlant de ce règlement. Nous avons délibérément fixé cette méthode de notification, les pêcheurs commerciaux pouvant parfois se trouver en mer pendant un certain nombre de jours et la radio est le seul moyen de les atteindre. Selon le même raisonnement, les pêcheurs non commerciaux et les associations de pêcheurs écoutent rarement les avis radio-diffusés destinés aux pêcheurs et les journaux constituent donc la méthode la plus logique pour les renseigner. Même si la diffusion par radio et par la presse peut être juridiquement préférable, il faut néanmoins tenir compte des incidences financières. Ce serait un gaspillage des deniers publics que de publier un avis ne concernant que les pêcheurs en haute mer, qui n'auraient vraisemblablement pas accès aux journaux du jour. En pratique, et lorsque la décision prise concerne des secteurs étendus ou un réseau important de transport fluvial, on a recours à la radiodiffusion et à la publication. Lorsque la décision ne touche qu'un nombre restreint de personnes, dans un secteur uniquement local, on peut utiliser l'une des deux méthodes, selon les modalités déjà décrites. De plus, les fonctionnaires des pêcheries font afficher des avis concernant les secteurs exclusivement locaux.

b) Il est vrai que l'émission concernant les pêcheurs émane de la société Radio-Canada de Halifax, mais elle est retransmise et acheminée de manière régulière par la plupart, sinon par toutes les stations privées des Maritimes. Des avis diffusés au cours de ce programme sont donc accessibles à ceux qui écoutent normalement Charlottetown, Antigonish, Sydney etc.

c) Les avis qui sont publiés ou diffusés contiennent une date d'entrée en vigueur, qui tombe en général bien après

[Text]

notification. It would present no problems to insert a "time of coming into effect" in the Regulations. This point is noted for reference when future amendments to these Regulations are submitted.

Yours sincerely,

C. R. Levelton,
Director General,
Fishing Services Directorate.

The Chairman: Does Counsel wish to comment further on what is down here in the printed commentary?

Mr. Massey: Yes, Mr. Chairman. We have discussed this matter and our perception is that in paragraph (a) of Mr. Levelton's letter, it really meets the concerns of the Committee, that every concern is made to ensure fishermen and the general public are aware of any notice made pursuant to these regulations. In the second part of the sentence the question of financial responsibility must be considered.

That has, I believe, Mr. Chairman, a great deal of weight in that publication of these notices should not be engaged in indiscriminately because it is a costly process and these are the professionals in the department who are perhaps in the best position to judge when broadcasting or publishing is necessary. In addition, Mr. Levelton has indicated on page 2 of his letter, paragraph (c), that:

It would present no problem to insert a "time of coming into effect" in the Regulations. This point is noted for reference when future amendments to these Regulations are submitted.

This answers the Committee's concern. It indicates that the department will comply with the Committee's wishes.

Senator Riley: Well, there are regular broadcasts, I know, in the Maritimes in respect to changes and regulations as well as weather conditions, a lucrative fishery and that sort of thing. With respect to the CBC here, I think some local stations actually carry these broadcasts as well.

Mr. Massey: The former Joint Chairman, Mr. McCleave, was concerned that notice be given and that it would be broadcast in a thoroughly adequate fashion and Mr. Levelton's response to that . . .

Senator Riley: The broadcasters, I think, do it as a public service but the newspapers very often when they issue these releases do not bother publishing them.

M. Bécharde: Il ne servirait pas à grand chose de mettre cela dans les journaux car je ne pense pas que les journaux puissent atteindre les pêcheurs qui sont en mer pendant huit jours. La radio va les atteindre mais pas les journaux.

Senator Riley: And the fishermen listen to the radio.

The Chairman: Is there anything else on this? I did not say that counsel's comments should, of course, be printed. I think I made some suggestion that it would be but I think it should be printed.

[Translation]

la date de la notification; il n'y aurait aucun problème à insérer dans le règlement l'expression «un délai d'entrée en vigueur». Nous en tiendrons compte lorsque nous recevrons à l'avenir d'autres modifications à ce règlement.

Je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués,

C. R. Levelton
directeur général
Direction des services de pêcheries

Le président: Le conseiller veut-il faire d'autres commentaires à ce sujet?

M. Massey: Oui, monsieur le président. Nous avons discuté de la question et nous estimons qu'au paragraphe (a) de sa lettre, M. Levelton répond au souhait du Comité, soit s'assurer que les pêcheurs et le public en général seront mis au courant des avis découlant de ce règlement. On trouve un peu plus loin qu'il faut cependant tenir compte des incidences financières.

Je crois que c'est très important et qu'il ne faudrait pas publier absolument tous ces avis parce que c'est très coûteux. Le ministère, avec ses spécialistes, est le mieux placé pour décider si la radiodiffusion ou la publication est nécessaire. De plus, M. Levelton a indiqué à la page 3 de sa lettre, au paragraphe (c), que:

Il n'y aurait aucun problème à insérer dans le règlement l'expression «un délai d'entrée en vigueur». Nous en tiendrons compte lorsque nous recevrons à l'avenir d'autres modifications à ce règlement.

Cela répond au souhait du Comité. La lettre indique que le ministère se conformera aux désirs du Comité.

Le sénateur Riley: Je sais qu'aux Maritimes, on radiodiffuse régulièrement les modifications et les règlements ainsi que les conditions météorologiques, une pêche lucrative, etc. Je crois qu'il y a également des postes locaux de Radio-Canada qui diffusent ces renseignements.

M. Massey: L'ancien coprésident, M. McCleave, voulait que l'avis soit donné et soit diffusé de façon appropriée, et M. Levelton répond que . . .

Le sénateur Riley: Je crois que les radiodiffuseurs les donnent à titre de service public, mais les journaux ne prennent pas toujours de la peine de les publier.

Mr. Bécharde: It would not be very useful to publish them in newspapers because they do not reach the fishermen who are out at sea for eight days: a radio broadcast would reach them but not the newspapers.

Le sénateur Riley: Et les pêcheurs écoutent la radio.

Le président: Y a-t-il autre chose à ce sujet? Je n'ai pas dit que les commentaires du conseiller doivent, évidemment, être imprimés. Je pense l'avoir laissé entendre et je pense qu'il faudrait qu'ils soient imprimés.

[Texte]

• 1125

Now, the next one we come to is a bundle: SOR/75-501, SOR/75-502, SOR/75-503, SOR/76-72, SOR/75-504, SOR/75-505, Ontario Grapes-for-Processing Regulations. This has not been before us before, so far as I can see, has it?

Mr. Eglington: No, Mr. Chairman.

The Chairman: And we have here counsel's comment, which I think should be printed, and then a series of letters, one from Mr. Eglington to Mr. Hughes, December 12, 1975; and then a reply from Mr. Savage, August 5, 1977. That seems to be all the documentation . . .

Mr. Eglington: Right.

The Chairman: . . . to be printed.

SOR/75-501

ONTARIO GRAPES-FOR-PROCESSING MARKETING
(INTERPROVINCIAL AND EXPORT) REGULATIONS

Agricultural Products Marketing Act

December 29, 1975

SOR/75-501 to SOR/75-505 inclusive—Ontario Grapes-for-Processing (Interprovincial and Export) Regulations

1. In each of the above Regulations the word "grapes" is defined as meaning "grapes produced in Ontario *except* grapes used for *any purpose other than* processing by a processor". The use of the double negative appears to complicate the definition unnecessarily. One wonders why "grapes" could not have been defined as meaning "grapes produced in Ontario and (which are) used for processing by a processor".

2. SOR/75-503—See also SOR/76-72

The licence fee has been imposed under section 3 of the Ontario Grapes-for-Processing Order, for which no reference has been given, but which is SOR/75-386. Section 3 of that Order empowers the Board to regulate; section 4 to impose levies. The licence fee in this case is not a flat fee, which would clearly be an aspect of regulation, but rather a sum in the amount of \$2.75 per ton of grapes produced and used for processing. This has all the hallmarks of a levy which ought to be imposed under section 4 of the Order, as a levy is of doubtful constitutional validity when imposed by a provincial Board upon products in interprovincial and export trade. It would be more appropriate, if a licence fee is to be imposed in the present form, to call it a levy for the Board's expenses etc. and to proceed under section 4 of the Order by which the Dominion confers the levy power upon the provincial Board.

[Traduction]

Nous avons maintenant à étudier un ensemble de règlements, à savoir: DORS/75-501, DORS/75-502, DORS/75-503, DORS/76-72, DORS/75-504 et DORS/75-505, Règlements sur la commercialisation du raisin de l'Ontario destiné à la transformation. Nous n'avons pas encore eu l'occasion d'étudier ces règlements, n'est-ce pas?

M. Eglington: C'est exact.

Le président: A mon avis, les commentaires du conseiller juridique devraient être imprimés, ainsi que deux lettres, l'une de M. Eglington à M. Hughes, le 12 décembre 1975, et l'autre, une réponse de M. Savage, du 5 août 1977. Il semble que ce soit toute la documentation . . .

M. Eglington: C'est exact.

Le président: Qui vont être imprimés.

DORS/75-501

RÈGLEMENT SUR LE COMMERCIALISATION DU
RAISIN DE L'ONTARIO DESTINÉ À LA TRANSFORMATION
(MARCHÉ INTERPROVINCIAL ET
MARCHÉ D'EXPORTATION)

Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles

Le 29 décembre 1975

DORS/75-501 à DORS/75-505 inclusivement—Règlement sur la commercialisation du raisin de l'Ontario destiné à la transformation (marché interprovincial et marché d'exportation)

1. Dans chacun des Règlements sus-mentionnés, le terme «raisin» désigne «le raisin produit en Ontario, à l'exception du raisin utilisé à d'autres fins qu'à la transformation par un transformateur». L'utilisation d'une double négation complique inutilement la définition. Pourquoi ne pas avoir défini le terme «raisin» comme désignant «le raisin produit en Ontario et transformé par un transformateur».

2. DORS/75-503—Voir aussi DORS/76-72

Le droit de permis a été imposé en vertu de l'article 3 du Décret relatif au raisin de l'Ontario destiné à la transformation, mais aucun renvoi n'est donné. Il s'agit en fait du DORS/75-386. L'article 3 de ce Décret autorise l'Office à adopter des règlements; l'article 4, à prélever un droit. Le droit de permis dont il est question n'est pas un tarif fixe, dont le montant précis serait sûrement indiqué dans le Règlement, mais il s'établit en fait à \$2.75 pour chaque tonne de raisin produit à des fins de transformation. Cette somme prélevée a toutes les caractéristiques voulues pour constituer un droit comme celui qui doit être imposé en vertu de l'article 4 du Décret, mais la constitutionnalité d'un droit imposé par un office provincial sur des produits destinés au marché interprovincial et au marché d'exportation peut être mise en doute. Si un droit de permis doit être imposé comme il est prévu à l'heure actuelle, il serait plus approprié de parler d'un prélèvement pour les dépenses de l'Office, etc. et de se prévaloir des dispositions de l'article du Décret dans lequel le Dominion confère à l'office provincial le pouvoir de prélever des sommes.

[Text]

3. SOR/75-504

Section 4 simply provides for application for a licence and its form. Almost as an afterthought, subsection (3)(c) provides that a licence may be suspended or revoked, yet nothing is said as to holding a hearing, giving reasons or the granting of an opportunity to be heard. The general issue has been raised with the Department of Agriculture in an exchange of correspondence which is attached.

4. SOR/75-505

The terms of section 6, relating to inspection at a reasonable hour, a properly identified officer or person, etc., have been drawn to take account of the Committee's earlier criticisms of the several Commodity Information Regulations which had passed before it.

With particular reference to the present inspection section one wonders why the person producing or marketing grapes should have to "supply extracts". Surely it would be enough to require him "to allow the taking of extracts therefrom". Not every producer or person marketing grapes will be the proud possessor of a xerox copying machine. And, if the extracts supplied are handwritten copies, these would seem to be inherently no more reliable than those taken by an inspector. Perhaps they would be less reliable.

December 12, 1975

C. P. Hughes, Esq.,
A/Director, Legal Services,
Department of Agriculture,
Sir John Carling Building,
Carling Avenue,
Ottawa, Ontario K1A 0C5

Re: Granting of Dealers' licences by Marketing Boards
and Agencies

Dear Mr. Hughes:

I am prompted to address myself to the above topic, a topic which I have so far avoided in the hope that the problem it involves would simply go away, by a consideration of the Ontario Grapes-for-Processing Licensing (Interprovincial and Export) Regulations, section 4 of which states simply,

"(1) No person shall act as a dealer unless he holds a dealer's licence issued by the Board.

(2) An application for a licence as a dealer of grapes shall be in the form set out in Schedule I.

(3) A licence as a dealer of grapes issued by the Board shall

(a) be in the form set out in Schedule II;

(b) be issued without charge; and

[Translation]

3. DORS/75-504

L'article 4 concerne tout simplement les demandes visant l'obtention d'un permis et la formule y afférente. L'alinéa 3c), bien qu'il soit difficile à comprendre, précise qu'un permis peut être suspendu ou annulé. Pourtant, aucune disposition ne prévoit le tenue d'une audience, l'obligation d'expliquer la suspension ou l'annulation ou la possibilité de contester la décision prise. Cette question générale a été soulevée dans les lettres que nous avons échangées avec le ministère de l'Agriculture et que vous trouverez ci-jointes.

4. DORS/75-505

Les termes de l'article 6, précisant, entre autres, qu'une demande d'inspection doit être faite à une heure raisonnable par un fonctionnaire ou une personne dûment identifiée ont été soigneusement choisis pour éviter que les critiques que le Comité avait déjà faites à l'égard de plusieurs Règlements sur les renseignements relatifs à des produits ne se répètent.

En ce qui a trait à l'article concernant l'inspection, on peut se demander pourquoi la personne qui produit ou commercialise du raisin doit en «fournir des extraits». Pourquoi ne pas simplement l'obliger à «permettre le prélèvement d'extraits». Ce ne sont pas tous les producteurs ni toutes les personnes qui font la commercialisation du raisin qui peuvent faire l'acquisition d'une photocopieuse Xerox. Enfin, si les extraits étaient fournis sous la forme de copies écrites à la main, il ne seraient pas plus fiables que ceux qui sont rédigés par un inspecteur. Ils le seraient peut-être moins.

Le 12 décembre 1975

C. P. Hughes
Directeur adjoint, Contentieux
Ministère de l'Agriculture
Édifice Sir John Carling
Avenue Carling
Ottawa (Ontario) K1A 0C5

Objet: Octroi des permis de marchand par les offices et
agences de commercialisation

Monsieur,

Je me vois forcé de vous écrire au sujet de l'octroi des permis, sujet que j'ai évité jusqu'à présent dans l'espoir que le problème en cause disparaîtrait tout simplement, par un examen du règlement de l'Ontario relatif à l'octroi de permis pour le raisin de transformation (Interprovincial et Exportation), dont l'article 4 se lit comme suit:

«(1) Personne ne fera office de marchand à moins de détenir un permis de marchand délivré par l'office.

(2) Toute demande de permis de marchand de raisin sera présentée suivant la formule énoncée à l'Annexe I.

(3) Tout permis de marchand de raisin délivré par l'office devra

a) Être formulé selon l'Annexe II;

b) Être délivré gratuitement; et

[Texte]

(c) expire on the thirty-first day of December next following the day of issue unless suspended or revoked prior to that day."

There is, as you are aware, neither provision for a hearing upon or the giving of reasons for a suspension or cancellation nor any criteria listed for the determination of whether or not an applicant shall receive a licence. Is every applicant a suppliant, or do all who apply for licences receive them, subject to possible suspension or cancellation? Upon what grounds are licences in fact awarded, suspended and cancelled? All these questions, and probably more besides, prompted by your experience and fertile imagination, arise in connection with these Marketing Boards and Agencies whose legislative effusions are brief and elliptical but whose power and potential for inflicting hardship are great.

Perhaps you could commit your knowledge in this sphere to paper in the New Year.

With all good wishes for Christmas and the New Year,

I am,
Yours sincerely,

G. C. Eglington,
Counsel.

August 5, 1977

Mr. G. C. Eglington, Counsel,
Standing Joint Committee
on Regulations and
Other Statutory Instruments,
The Senate,
Ottawa, Ontario.

Re: SOR/75-504, Ontario Grapes-for-Processing Lic-
ensing (Inter-Provincial and Export) Regulations

Dear Mr. Eglington:

Reference your letters of December 12, 1975, May 7, 1976 and February 28, 1977 to Messrs. C. P. Hughes, C. R. Phillips and F. E. Payne respectively, concerning Section 4 of the Ontario Grapes-for-Processing Licensing (Inter-Provincial and Export) Regulations.

The wording of Section 4 leads to the interpretation that a license is granted as of right on completion of an application rather than that of a discretionary privilege. This is substantiated by the lack of criteria and the absence of words implying a discretion. Whether the license is a right or a privilege, a refusal to grant a license would give rise to prerogative writ proceedings.

While there are no grounds or reasons given for suspension or cancellation of a license or provisions for a hearing, legally it is not necessary to include such provisions and there is adequate protection for the individual in the existing law applicable to tribunals, their functions, proceedings and

[Traduction]

c) Expirer le 31^e jour de décembre qui suit la date de délivrance à moins d'être suspendu ou retiré avant cette date.»

Il n'y a, comme vous le voyez, aucune disposition pour la tenue d'une audience ou pour expliquer une suspension ou une annulation, ni aucun critère énuméré pour déterminer si oui ou non un demandeur est admissible à l'octroi d'un permis. Est-ce que tous les demandeurs sont des suppliants, ou est-ce que tous ceux qui en font la demande reçoivent des permis, sujets à une suspension ou à une annulation? En fait, pour quelles raisons les permis sont-ils accordés, suspendus ou annulés? Toutes ces questions, et probablement bien d'autres, insufflées par votre expérience et votre imagination fertile, concernent les offices et les agences de commercialisation dont les effets législatifs sont brefs et élliptiques, mais dont le pouvoir et la possibilité d'infliger des tribulations sont grands.

Peut-être pourriez-vous nous faire part de vos connaissances en la matière au cours de l'année qui vient.

Meilleurs vœux de Noël et de Bonne Année.

Le conseiller
G. C. Eglington

Le 5 août 1977

Monsieur G. C. Eglington,
Conseiller juridique,
Comité mixte permanent des règlements
et autres textes réglementaires,
Le Sénat,
OTTAWA.

OBJET: DORS/75-504, Règlement sur la délivrance de permis de commercialisation du raisin de l'Ontario destiné à la transformation (marché interprovincial et marché d'exportation)

Monsieur,

La présente fait suite à vos lettres du 12 décembre 1975, du 7 mai 1976 et du 28 février 1977, adressées respectivement à MM. C. P. Hughes, C. R. Phillips et F. W. Payne à propos de l'article 4 du Règlement sur la délivrance de permis de commercialisation du raisin de l'Ontario destiné à la transformation (marché interprovincial et marché d'exportation).

Selon l'interprétation que l'on veut donner au libellé de l'article 4, le permis est délivré d'office quand la demande a été remplie, et non en vertu d'un pouvoir discrétionnaire. Ceci est corroboré par l'absence de tout critère et de toute formule impliquant un pouvoir discrétionnaire. Selon que le permis est un droit ou un privilège, le refus de délivrance donnerait lieu à des poursuites sur bref de prérogative.

Bien qu'aucun motif ne soit donné pour la suspension ou l'annulation d'un permis et bien qu'aucune disposition ne prévoie la tenue d'une audience, il n'est pas légalement obligatoire d'inclure ces dispositions, et une protection suffisante de l'individu est prévue dans le droit applicable aux tribunaux, à

[Text]

powers. Further, the rights of hearings and appeals are well established in all Provinces under their Provincial Acts. The authority for these appeals and hearings are found in:

British Columbia, Section 10
 Alberta, Section 26
 Saskatchewan, Section 19, 25
 Manitoba, Section 10
 Ontario, Section 11
 Quebec, Section 60, 65, 86, 87
 New Brunswick, Section 6(5)(d), 7(11)(1)
 Nova Scotia, Section 3(c), 5(B)(a), 6
 Prince Edward Island, Section 5(J)
 Newfoundland, Section 11(N)

Even if a license is a discretionary privilege, the discretionary power must be exercised according to what is sometimes called "natural justice" and which implies and includes the necessity of a hearing by independent persons on notice to the person involved, which notice must set out what is proposed to be done and the reasons therefore in detail, setting a time at which the person may appear and present his case and have a "fair hearing".

In addition, the Canadian Bill of Rights, to which any delegation of the authority under the Agricultural Products Marketing Act is subject, and in particular subsection 2(e), is applicable, that is, "that no law of Canada shall be construed or applied so as to . . . (3) deprive a person of the right to a fair hearing in accordance with the principles of fundamental justice for the determination of his rights and obligations".

We hope that the foregoing comments will be of use to you and your committee.

Yours truly,

K. G. Savage
 A/Assistant Deputy Minister.

Mr. Eglington: These regulations, Mr. Chairman, have been held up in a bundle for some time awaiting the reply of the department, which came in August of this year, on SOR/75-504, which dealt with the question of appeal procedures on the granting of licences in all regulations under the Agricultural Products Marketing Act. The original letter in that connection had been addressed to Mr. Hughes and Committee members will remember that it was Mr. Hughes who began and established the tradition, which the Department of Agriculture has since maintained, of being exceptionally co-operative and pleasant to deal with.

Now, if I could address the commentary, this commentary was written in December, 1975, so in some respects it has been overtaken by events. The first point is the question of drafting; it is not very, very important but the definition appeared to be more complicated than was necessary. This could perhaps be pointed out to the department in case the regulations are ever completely redrawn.

[Translation]

leurs fonctions, à leurs procédures et à leurs pouvoirs. De plus, le droit de bénéficier d'une audience et le droit d'appel sont clairement établis dans toutes les provinces par des lois provinciales. Les textes habilitants pour ces audiences et ces appels sont les suivants:

Colombie-Britannique, Article 10
 Alberta, Article 26
 Saskatchewan, Articles 19 et 25
 Manitoba, Article 10
 Ontario, Article 11
 Québec, Articles 60, 65, 86 et 87
 Nouveau-Brunswick, Alinéas 6(5) d) et 7(11) (1)
 Nouvelle-Écosse, Alinéas 3(c), 5(B)(a) et article 6
 Île-du-Prince-Édouard, Paragraphe 5(J)
 Terre-Neuve, Paragraphe 11(N)

Même si le permis est un privilège discrétionnaire, le pouvoir discrétionnaire doit être exercé en fonction de ce qu'on appelle parfois la «justice naturelle» et qui comprend et implique la tenue indispensable d'une audience par des personnes indépendantes avec avis à la personne concernée, lequel avis doit indiquer les mesures qu'on se propose de prendre avec des motifs détaillés, ainsi que le moment où la personne pourra comparaître, exposer son cas et bénéficier d'une «audition impartiale».

De plus, la Déclaration canadienne des droits, à laquelle est soumise toute délégation de pouvoir en vertu de la Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles, et en particulier de l'alinéa 2 e), est applicable, à savoir que «nulle loi du Canada ne doit s'interpréter ni s'appliquer comme . . . (e) privant une personne du droit à une audition impartiale de sa cause, selon les principes de justice fondamentale, pour la définition de ses droits et obligations».

Dans l'espoir que les renseignements ci-dessus seront utiles à votre Comité, je vous prie d'agréer monsieur, l'assurance de mes sentiments distingués.

K. G. Savage
 Sous-ministre adjoint suppléant

M. Eglington: Tous ces règlements, monsieur le président, avaient été réservés dans l'attente d'une réponse du ministère, qui nous est parvenue en août dernier au sujet de DORS/75-504 qui porte sur la question des procédures d'appel relativement à l'octroi de permis, dans tous les règlements établis en vertu de la Loi sur la commercialisation des produits agricoles. La première lettre avait été adressée à M. Hughes et les membres du Comité se souviennent sans doute que c'est lui qui, le premier, avait fait preuve d'une coopération et d'une amabilité exceptionnelles, que le ministère de l'Agriculture observe d'ailleurs depuis lors.

En ce qui concerne le commentaire, il a été rédigé en décembre 1975, si bien qu'il est un peu dépassé par les événements. La première question concerne celle du libellé; ce n'est pas très important mais la définition me paraît trop compliquée. Nous pourrions sans doute le signaler au ministère, au cas où l'on entreprenne une nouvelle rédaction de ces règlements.

[Texte]

The second point has been largely one since December, 1975 with the department. It should be pointed out to the department that Section 4 of the order should be relied upon to cure up any doubts about the validity of imposing the levies. And Committee members will remember that this point was conceded in correspondence that was before the Committee last week on the Saskatchewan hog order. And I am sure that if that is pointed out to the department suitable action will be taken.

Section 3 of the commentary is dealt with in the correspondence and it is the departmental view—and I am sure that that reflects the view of the Department of Justice—that the granting of a licence under the wording in SOR/75-504 is a right and is granted automatically and that there would be a remedy in federal court for anybody who was denied a licence.

Now, the appellate procedures are included in the provincial legislation, which is made applicable to the dominion regulations. It will be remembered that the Committee, from time to time, looked at some of these appellate procedures in the provincial Acts and has made certain suggestions, particularly in the case of Prince Edward Island's legislation, as to how it could be improved. But the Committee cannot do anything more than make suggestions where the provincial legislation is concerned.

Point four of the commentary, this question of taking extracts, has arisen before also since December, 1975 and the Committee has taken the view that what is adequate is that the person in possession of the papers allow extracts to be taken and that he should not necessarily be compelled to provide the extracts. And that point could be taken up with the department as well.

The Chairman: Senator Lafond.

Senator Lafond: May we assume, Mr. Chairman, that Mr. Eglington's letters of May 7, 1976 and February 28, 1977 to Messrs. Phillips and Payne were purely follow-up letters?

Mr. Eglington: Yes, Mr. Chairman.

The Chairman: Any other points about this? It appears that a mere intimation to the department on the points Mr. Eglington has mentioned would be quite sufficient to deal with anything outstanding.

Now, we have seven members present. I want to interrupt the proceedings on these orders and regulations to turn to the matter of electing a new Chairman of the Committee from the House of Commons side. And I am open to a motion on that subject.

• 1130

Mr. Béchard: Mr. Chairman, do we have a list of the members of the Committee?

The Chairman: I think Mr. Lahaie has it.

Mr. Béchard: Could we have it read, please?

[Traduction]

Le deuxième problème remonte à décembre 1975 et il est beaucoup plus important. Nous devrions faire remarquer au ministère que l'article 4 du règlement devrait servir de référence pour dissiper les doutes qui pourraient être émis au sujet de la légitimité de certains droits perçus. Les membres du Comité se souviennent sans doute que cette question a déjà été éclairci dans une lettre qu'il a étudiée la semaine dernière au sujet du règlement de la Saskatchewan sur les porcs. Je suis sûr que si nous le faisons remarquer au ministère, celui-ci prendra les mesures appropriées.

Le paragraphe 3 du commentaire a donné lieu à un échange de correspondance et le ministère estime, sans doute à l'instar du ministère de la Justice, que l'octroi de permis, conformément au règlement DORS/75-504, est un droit et que quoiqu'il en soit, si on refuse un permis, on peut avoir recours à un tribunal fédéral.

Les procédures d'appel sont prévues par la loi provinciale, dont les dispositions s'appliquent aux règlements fédéraux. Il convient de rappeler ici que le Comité a déjà eu l'occasion d'étudier les procédures d'appel prévues par certaines lois provinciales et qu'il a fait certaines suggestions pour les améliorer, surtout celles de l'Île-du-Prince-Édouard. Toutefois, nous ne pouvons guère faire plus que des suggestions lorsqu'il s'agit de lois provinciales.

Finalement, nous avons ce problème du «prélèvement d'extraits», qui s'est déjà posé en décembre 1975. Le Comité a estimé qu'une personne en possession des documents requis devrait «permettre le prélèvement d'extraits» mais ne pas être tenue de fournir ces extraits. Nous pourrions également le faire remarquer au ministère.

Le président: Sénateur Lafond.

Le sénateur Lafond: Devons-nous en conclure, monsieur le président, que les lettres de M. Eglington datées du 7 mai 1976 et du 28 février 1977 et adressées à MM. Phillips et Payne n'étaient que des lettres de relance?

M. Eglington: C'est exact.

Le président: Avez-vous autre chose à dire? Il me semble qu'il suffirait d'informer le ministère des remarques de M. Eglington pour régler quelque problème.

Étant donné que sept membres du comité sont maintenant présents, j'aimerais interrompre notre étude des règlements pour nous permettre d'élire un nouveau président du Comité qui sera choisi parmi les députés. Quelqu'un a-t-il une motion à présenter?

M. Béchard: Monsieur le président, est-ce que nous avons une liste des membres du Comité?

Le président: Je crois que M. Lahaie en a une.

M. Béchard: Pourrait-il nous en donner lecture, je vous prie?

[Text]

Le greffier: Du côté des sénateurs nous avons: le sénateur Asselin, le sénateur Bélisle, le sénateur Ewasew, le sénateur Forsey, le sénateur Godfrey, le sénateur Lafond et le sénateur Riley.

Du côté de la Chambre des communes, nous avons: M. Allard, M. Baker, M. Baldwin, M. Balfour, M. Béchar, M. Brewin, M. Gauthier, M. Hnatyshyn, M. Leblanc, M. MacGuigan, M. Pinard et M. Robinson.

M. Béchar: M. Gauthier, lequel? C'est Jean-Robert?

Le greffier: Oui, Jean-Robert Gauthier, député d'Ottawa-Vanier.

Senator Riley: Should we not have a discussion as to whether on general principles—I do not know whether there has been discussion amongst people off the record on this at all, but should we not have a discussion as to whether we should continue having a Conservative or somebody who is a non-Liberal? We have been a very non-partisan committee. Could we sort of go off the record here at this particular moment?

The Chairman: Well, I see no reason why not.

Senator Riley: I think that would be helpful.

The Chairman: So perhaps we could just discontinue the recording.

(A short recess)

• 1140

The Chairman: All right, now? We are the slaves of the machines, are we not? I suggested before that I think possibly some people may have to leave before the rest of us, shall I say, and it might be well, while we have a large number here, to proceed now to the choice of a steering committee.

In the past I think the steering committee has been made up of the two Chairmen, the Vice-Chairman and two or three other members, I cannot remember quite how many.

The Clerk: Six members.

The Chairman: Six members altogether, Mr. Lahaie tells me. By the way, have we re-elected a Vice-Chairman? Mr. Robinson has been duly re-elected. I could not remember.

Mr. Balfour: May I make a suggestion, Mr. Chairman, that the steering committee could perhaps consist of all the House of Commons members of the Committee?

Mr. Pinard: Plus the two Chairmen.

Mr. Balfour: Plus, perhaps, the Vice-Chairman, who is a member of the House of Commons.

The Chairman: Yes.

Mr. Balfour: And so Mr. Robinson plus all other House of Commons members of the Committee, since I think it is agreed that this is essentially a House of Commons matter.

Mr. Béchar: Well, no, there is a steering committee for the whole period . . .

[Translation]

The Clerk: On the Senator's side we have: Senator Asselin, Senator Bélisle, Senator Ewasew, Senator Forsey, Senator Godfrey, Senator Lafond and Senator Riley.

On the House of Commons side, we have: Messrs. Allard, Baker, Baldwin, Balfour, Béchar, Brewin, Gauthier, Hnatyshyn, Leblanc, MacGuigan, Pinard and Robinson.

Mr. Béchar: Which Mr. Gauthier? Is it Jean-Robert?

The Clerk: Yes, Jean-Robert Gauthier, the MP for Ottawa-Vanier.

Le sénateur Riley: Ne devrions-nous pas discuter du point de vue du principe général—je ne sais si des discussions officielles ont déjà eu lieu à ce sujet, mais ne devrions-nous pas discuter de l'opportunité de la présence permanente d'un conservateur ou d'un non-libéral? Notre Comité n'a jamais été sectaire. Ne pourrions-nous pas arrêter la transcription et n'en discuter tout de suite?

Le président: Je n'y vois pas d'objection.

Le sénateur Riley: Je pense que ce serait utile.

Le président: Nous pourrions donc peut-être simplement arrêter la transcription.

—Brève suspension de la séance.

Le président: Ca va, maintenant? Nous sommes esclaves de la machine, n'est-ce pas? J'ai déjà mentionné que certains d'entre nous devraient peut-être partir avant les autres, dirons-nous, et il serait peut-être préférable de passer dès maintenant à la constitution du comité directeur, tandis que nous sommes encore assez nombreux.

Dans le passé je crois, le comité directeur était composé des deux présidents, du vice-président et de deux ou trois autres membres du comité, mais je n'arrive pas à me souvenir du nombre exact.

Le greffier: Il y avait six membres.

Le président: M. Lahaie me dit qu'il y avait six membres en tout. Au fait, avons-nous réélu un vice-président? M. Robinson a été dûment réélu. Je ne m'en souvenais pas.

M. Balfour: Puis-je suggérer, monsieur le président, que le comité directeur soit composé de tous les députés qui sont membres du comité?

M. Pinard: En plus des deux présidents.

M. Balfour: Et peut-être aussi du vice-président, qui est également député.

Le président: Oui.

M. Balfour: Ainsi donc, il y aurait M. Robinson et tous les autres députés qui sont membres du comité, car il est convenu, je crois, qu'il s'agit essentiellement d'une question intéressant la Chambre des communes.

M. Béchar: Non, il faut un comité directeur pour toute la période . . .

[Texte]

An hon. Member: A steering committee of permanent strength.

Mr. Balfour: I am sorry, I thought this was for the . . .

The Chairman: No, no, the other thing is, I think, decided already. You talk to your colleagues in the House of Commons. I think this is a matter of the steering committee generally, that . . .

Senator Godfrey: Could we have the names of the last steering committee?

The Clerk: The were Senator Forsey, Senator Godfrey, Mr. Brewin, Mr. Goodale, Mr. McCleave and Mr. Robinson.

Senator Godfrey: This is the first time I was ever aware I was a member of the steering committee, so that shows how onerous the job is.

The Chairman: Or how slack the Chairmen were, perhaps.

I think clearly the two Chairmen and the Vice-Chairman should be members of it. Now what about the other three?

Senator Godfrey: And I think Mr. Pinard, in his position as replacing Mr. Goodale, could serve . . .

The Chairman: That seems very satisfactory. Senator Godfrey, would you be willing to act now?

• 1145

Senator Godfrey: I think I can spare the time, judging from past experience.

The Chairman: Wait a minute now, it looks as if— We do not have to stick to six, do we? I think we should have some Conservative Senator on and I should think we ought to have Mr. Brewin on. I perhaps should not make these suggestions, but I am offering them in a very . . .

Mr. Brewin: I think, Mr. Chairman, you know the situation I have been in, which is that in the past they have slotted this Committee at exactly the same time as the Commons External Affairs Committee, so I have been notable by my absence. I do not know if that is likely to continue.

Senator Godfrey: Let us put Mr. Balfour on the steering committee.

The Chairman: Yes, that would be very satisfactory indeed. Should we, if possible, have somebody from the NDP, in which case it appears Mr. Brewin is it even if he cannot attend meetings of the Committee regularly.

Mr. Béchard: Mr. Chairman, usually on the steering committee it is decided how many members would be on the steering committee, and after that it is left to each party to choose its members.

The Chairman: Shall we say six and leave it to the parties to choose the members then? If we say six, though, it rather leaves Mr. Brewin out in the cold, does it not?

Mr. Brewin: That is not very good, as I am the only member of our party on the Committee. However . . .

[Traduction]

Une voix: Un comité directeur composé d'un effectif permanent.

M. Balfour: Je m'excuse, je croyais que c'était pour . . .

Le président: Non, je crois que la décision a déjà été prise au sujet de l'autre question. Vous pouvez consulter à ce sujet vos collègues de la Chambre des communes. Je pense qu'il s'agit ici du comité directeur en général, que . . .

Le sénateur Godfrey: Pourrions-nous avoir les noms des membres du dernier comité directeur?

Le greffier: Il y avait le sénateur Forsey, le sénateur Godfrey, M. Brewin, M. Goodale, M. McCleave et M. Robinson.

Le sénateur Godfrey: C'est la première fois que j'entends dire que j'étais membre du comité directeur ce qui montre à quel point la tâche est ardue.

Le président: Ou peut-être à quel point les présidents en prenaient à leur aise.

D'après moi, il n'y a pas de doute que les deux présidents et le vice-président devraient en faire partie. Qui seront les trois autres membres?

Le sénateur Godfrey: Je crois que M. Pinard, à titre de remplaçant de M. Goodale, pourrait être membre . . .

Le président: Cela semble très satisfaisant. Seriez-vous disposé à en faire également partie, sénateur Godfrey?

Le sénateur Godfrey: Je peux sans doute gagner du temps et m'en tenir aux leçons du passé.

Le président: Une minute, il semble que . . . Nous n'avons pas besoin de nous en tenir à six, n'est-ce pas? Je pense que nous devrions avoir un sénateur conservateur, et aussi M. Brewin. Il ne m'appartient pas de faire cette suggestion, mais je l'ai fait très . . .

M. Brewin: Monsieur le président, vous connaissez la situation: ce Comité se réunit à la même heure exactement que le Comité des affaires extérieures de la Chambre des communes et j'ai donc dû m'absenter de l'un des deux. J'ignore s'il en sera de même à l'avenir.

Le sénateur Godfrey: Je propose que M. Balfour fasse partie du comité directeur.

Le président: Oui, cela serait bien. Nous pourrions peut-être nommer quelqu'un du NPD, M. Brewin en ce cas, même s'il ne peut pas assister régulièrement aux séances du Comité?

M. Béchard: Monsieur le président, on décide en général du nombre de députés qui doivent faire partie du comité directeur, et ensuite, il appartient à chaque parti de choisir ses représentants.

Le président: Mettons-nous donc d'accord sur six et laissons les partis choisir leurs représentants. Si nous nous mettons d'accord pour six membres, nous laissons de côté M. Brewin, n'est-ce-pas?

M. Brewin: Ce qui ne me plaît pas beaucoup, puisque je suis le seul membre du NPD à faire partie du Comité. Cependant . . .

[Text]

The Chairman: Perhaps we had better say seven.

Senator Lafond: Well, let us say seven. In practice, the steering committee has been eight at any meeting following the regular meeting.

Senator Godfrey: That is right. What happens is that whoever is left at the end of the meeting is the steering committee.

The Chairman: I will entertain a motion to have a steering committee of seven. It is so moved by Mr. Balfour, seconded by Mr. Béchard.

Motion agreed to.

The Chairman: Then we will leave it to the parties who shall be their members on the steering committee.

Fine. Now we can get back to our regular agenda. We have finished with the Ontario grapes, have we not? We get on now to SOR/76-329, SOR/76-797, as well as SOR/77-287—Shipbuilding Industry Assistance Regulations and amendments. Here we have commentary from counsel, which should be printed. In fact, we appear to have a couple of commentaries and then some letters; a letter from Mr. Quinn, Assistant Deputy Minister, Industry, Trade and Commerce, to Mr. Eglington, June 15, 1977. That is about it, is it?

SOR/76-329

SHIPBUILDING INDUSTRY ASSISTANCE REGULATIONS

Appropriation Act No. 3, 1970

P.C. 1976-1164

August 9, 1977

SOR/76-329, SOR/76-797, SOR/77-287—Shipbuilding Industry Assistance Regulations

1. These Regulations do not replace SOR/71-7, Shipbuilding Temporary Assistance Program Regulations, which will continue to apply in respect of assistance granted on or before 31st March 1975 for projects completed on or before 31st October 1978.

2. These new Regulations have been made under the extraordinary authority, even by the standards of enabling powers in Appropriation Acts, which was commented upon in SOR/72-198, Shipbuilding temporary Assistance Program Regulations, amendment. A copy of that comment is attached.

3. A letter explaining section 12 is attached.

4. Because of the plenitude and nature of the enabling power, the Committee has little scope for objecting to any provision of these Regulations. Members might care, however, to look at the following discretionary provisions which give the Department of Industry, Trade and Commerce a great potential for making arbitrary decisions: 7(2)(f); 9(2); 13(2)(b); 16(a)(ii); 16(c); 16(f); 16(g); 16(h). A further discretion is added by the new section 14(2)(c) made by section 4 of

[Translation]

Le président: Nous pourrions peut-être nous mettre d'accord pour sept membres.

Le sénateur Lafond: D'accord pour sept. En pratique, le comité directeur a toujours été composé de huit membres, du moins pour les séances qui suivent la réunion régulière.

Le sénateur Godfrey: C'est exact. Ce qui se passe, c'est qu'il ne reste que le Comité directeur à la fin de la séance.

Le président: Je propose donc une motion afin que le comité directeur comprenne sept membres. Motion proposée par M. Balfour et appuyé par M. Béchard.

La motion est adoptée.

Le président: Il appartient ensuite aux partis de choisir leurs représentants pour siéger au comité directeur.

Bon. Nous pouvons donc revenir à notre ordre du jour. Nous en avons terminé avec les raisins de l'Ontario, n'est-ce pas? Nous passons maintenant aux DORS/76-329, DORS/76-797, ainsi qu'un DORS/77-287, Règlements et amendements au Règlement sur l'aide aux constructeurs de navires. Les remarques de notre conseiller juridique devront être imprimées. En fait, nous avons deux remarques, ainsi que plusieurs lettres, dont une de M. Quinn, sous-ministre adjoint de l'Industrie et du Commerce, adressé à M. Eglington, et datée du 15 juin 1977. C'est à peu près tout, n'est-ce pas?

DORS/76-329

RÈGLEMENT SUR L'AIDE AUX CONSTRUCTEURS DE NAVIRES

Loi n° 3 de 1970 portant affectation de crédits

C.P. 1976-1164

Le 9 août 1977

DORS/76-329, DORS/76-797, DORS/77-287—Règlement sur l'aide aux constructeurs de navires

1. Ce règlement ne remplace pas le règlement DORS/71-7, Règlement sur le programme d'aide temporaire aux constructeurs de navires, qui continuera de s'appliquer en ce qui concerne toute aide octroyée au 31 mars 1975 à l'égard de projets se terminant le 31 octobre 1978 ou avant.

2. Ce nouveau règlement a été établi en vertu de pouvoirs extraordinaires, même si on le compare avec la forme des dispositions habilitantes que contiennent les lois portant affectation de crédits, question qui a fait l'objet d'observations dans la modification du Règlement sur le programme d'aide temporaire aux constructeurs de navires, DORS/72-198. Vous trouverez ci-joint un double de ces observations.

3. Vous trouverez aussi en annexe une lettre expliquant l'article 12.

4. L'ampleur et la nature de ces dispositions habilitantes du règlement donnent très peu de latitude au Comité pour présenter des objections. Les membres auraient toutefois intérêt à examiner les dispositions discrétionnaires suivantes qui donnent la possibilité au ministère de l'Industrie et du Commerce de prendre des décisions arbitraires: 7(2) f); 9(2); 13(2); 13(2)b); 16 a) (ii); 16 c); 16 f); 16 g); 16 h). Une nouvelle disposition discrétionnaire est ajoutée au nouvel alinéa 14(2)

[Texte]

SOR/77-287, which adds the words "including whatever value the Minister may allow for owner-supplied equipment".

5. A brief explanation of the Programmes referred to in section 8(3) of the Regulations is included in the letter attached.

6. By SOR/76-797 the scope of the Regulations has been extended from building and yard improvement to the conversion of ships. The test for whether any particular work on a ship amounts to *conversion* is made to turn on the Minister's opinion. It is not clear why an objective test could not be used, especially as it will be the Minister or one of his officers who will decide, and the grant of assistance is, in any event, discretionary. The mere fact that a job is a conversion gives no right to assistance.

The amendment to section 6(1) adds the words "after completion" immediately before paragraph (a). This is a consequential amendment, made necessary by the extension of the Regulations to ship conversion.

SOR/72-198

SHIPBUILDING TEMPORARY ASSISTANCE PROGRAM REGULATIONS, amendment

Appropriation Act No. 3, 1970

P.C. 1972-1307

December 9, 1975

SOR/72-198, SOR/73-400

The preamble fails to recite any particular vote or votes in the Appropriation Act No. 3, 1970 pursuant to which the Shipbuilding Temporary Assistance Program Regulations have been amended. The votes for Industry, Trade and Commerce in that Act are as follow:

Trade-Industrial Program

1 Trade-Industrial—Operating expenditures

5 Trade-Industrial—The grants listed in the Estimates and contributions and to increase to \$150,000,000 the commitments during the current and subsequent fiscal years for payments to develop and sustain the technological capability of Canadian defence industry, and to increase to \$60,000,000 the commitments during the current and subsequent fiscal years for payments to advance the technological capability of Canadian manufacturing industry by supporting selected civil (non-defence) development projects.

Loans, Investments and Advances

L10 Advances, subject to the approval of the Treasury Board, to assist Canadian defence industry with plant modernization in amounts not to exceed one-half of the cost of the

[Traduction]

c), établi par l'article 4 du règlement DORS/77-287, qui ajoute les mots «incluant la valeur que le ministre peut allouer pour des équipements fournis par l'armateur».

5. La lettre ci-jointe donne une brève explication des programmes énumérés au paragraphe 8(3) du règlement.

6. En vertu du règlement DORS/76-797, le règlement ne s'appliquera plus uniquement à la construction de navires et à l'amélioration des chantiers navals mais également à la transformation de navires. Il appartiendra au ministre de décider si les modifications apportées à un navire constituent une *transformation*. Il n'est pas certain qu'il ne sera pas préférable de recourir à des critères objectifs, surtout du fait que c'est le ministre ou l'un de ses représentants qui devra décider, et du fait que, de toute façon, l'aide sera accordée de façon discrétionnaire. Le simple fait que des travaux constituent une transformation ne donne pas droit à une aide.

La modification apportée au paragraphe 6(1) ajoute les mots «une fois terminé» immédiatement avant l'alinéa a). Cette modification a été rendue nécessaire du fait que le règlement avait été élargi pour englober la transformation de navires.

DORS/72-198

RÈGLEMENT SUR LE PROGRAMME TEMPORAIRE D'AIDE À LA CONSTRUCTION DE NAVIRES

Loi n° 3 de 1970 portant affectation de crédits

C.P. 1972-1307

Le 9 décembre 1975

DORS/72-198, DORS/73-400

Le préambule ne mentionne aucun crédit précis de la Loi n° 3 de 1970 portant affectation de crédits en vertu de laquelle le Règlement sur le programme temporaire d'aide à la construction de navires a été modifié. Dans cette loi, les crédits accordés au ministère de l'industrie et au Commerce sont les suivants:

Programme commercial et industriel

1 Commercial et industriel—Dépenses de fonctionnement

5 Commercial et industriel—Subventions inscrites au budget et contributions; pour porter à \$150,000,000 les engagements pris pendant l'année financière en cours et les années subséquentes, pour développer et soutenir les possibilités technologiques de l'industrie canadienne de défense et pour porter à \$60,000,000 les engagements pris pendant l'année financière en cours et les années subséquentes, pour faire progresser les possibilités technologiques de l'industrie manufacturière canadienne en appuyant certains programmes de perfectionnement dans le domaine civil (et non pas de la défense)

Prêts, placements et avances

L10 Sous réserve de l'approbation du conseil du Trésor, avances à l'industrie canadienne de défense pour l'aider à moderniser ses usines, avances n'excédant pas la moitié du

[Text]

acquisition of new equipment, such advances to be recovered on sale of the equipment to defence industry

L15 Loans, in the current and subsequent fiscal years and in accordance with terms and conditions prescribed by the governor in Council, to assist manufacturers of automotive products in Canada, including materials suppliers and tooling manufacturers, affected by the Canada-United States Agreement on Automotive Products to adjust and expand their production; such loans to be made for the purposes of acquisition, construction, installation, modernization, development, conversion or expansion of land, buildings, equipment, facilities or machinery and for working capital

Tourism Program

20 Tourism—Operating expenditures, the grant listed in the Estimates and authority to make recoverable advances in amounts not exceeding the share of the Provincial Government of the cost of a domestic travel survey

World Exhibition Program

25 World Exhibitions—Program expenditures

It is not readily apparent that the Shipbuilding Temporary Assistance Program Regulations are referable to any of the above votes. Enquiry has been directed to Industry, Trade and Commerce to ascertain the vote or votes relied upon as supporting the amending regulations.

112 Kent St.,
Tower "B"

June 15, 1977

Mr. G. C. Eglington,
Counsel,
Standing Joint Committee of
the Senate and of the House
of Commons on Regulations
and other Statutory Instruments,
c/o The Senate,
Ottawa, Ontario.

Dear Mr. Eglington:

I have carefully reviewed the questions posed in your letter of October 19, 1976 and am pleased to be able to now reply thereto.

The Shipbuilding Industry Assistance Program (SIAP) was announced by the Honourable Alastair Gillespie in 1975 and the relevant Regulations (SIAR) were gazetted June 9, 1976 (*Canada Gazette*, Part II, pp. 1602-1610).

The new program will replace the Shipbuilding Temporary Assistance Program (STAP), which is now being terminated. Like the older program, SIAP draws its legislative authority from a Departmental Vote in the Appropriations Act (as cited in the preamble to the Regulations).

[Translation]

coût de l'acquisition du nouvel équipement et devant être recouvrées par la vente d'équipement à l'industrie de défense

L15 Prêts effectués, pendant l'année financière en cours et les années subséquentes et selon les modalités prescrites par le gouverneur en conseil, pour aider les fabricants d'automobiles au Canada, y compris les fournisseurs de matériaux et d'outillage touchés par l'accord canado-américain de l'automobile, à adapter et à accroître leur production, ces prêts devant être destinés à l'acquisition, à la construction, à l'installation, à la modernisation, au développement, à la conversion ou à l'expansion de terrains, immeubles, équipement, installations ou machinerie, ainsi qu'au fonds de roulement

Programme de tourisme

20 Tourisme—Dépenses de fonctionnement, subventions inscrites au budget et autorisation de faire des avances recouvrables dont le montant ne doit pas dépasser la part des gouvernements provinciaux dans les frais du relevé sur le tourisme intérieur

Programmes des expositions universelles

25 Expositions universelles—Dépenses du programme

De prime abord, il n'est pas évident que le Règlement sur le programme temporaire à la construction de navires se réfère aux crédits susmentionnée. On a demandé au ministère de l'Industrie et du Commerce de vérifier le ou les votes sur lesquels on se fondait pour appuyer la modification.

112, rue Kent
Tour «B»

Le 15 juin 1977

M. G. C. Eglington
Conseiller
Comité mixte permanent du Sénat et
de la Chambre des communes
des règlements et autres
textes réglementaires
a/s le Sénat
Ottawa (Ontario)

Monsieur,

J'ai revu avec soin les questions que vous m'avez posées dans votre lettre du 19 octobre 1976, et je suis heureux d'être maintenant en mesure d'y répondre.

Le Programme d'aide aux constructeurs de navires (PACN) a été annoncé par l'honorable Alastair Gillespie en 1975 et le règlement en rapport avec l'application de ce programme (RACN) a été publié dans la *Gazette du Canada* le 9 juin 1976 (*Gazette du Canada*, Partie II, pages 1602 à 1610).

Le nouveau programme remplacera le Programme d'aide temporaire aux constructeurs de navire (PATCN), qui se terminera bientôt. Comme l'ancien programme, le PACN tire son autorisation budgétaire d'un crédit ministériel d'une loi portant affectation de crédits (tel qu'indiqué dans le préambule du Règlement).

[Texte]

STAP provided only one form of assistance, a subsidy (usually 17%) intended to reduce the selling price of ships to enable Canadian shipbuilders to compete on world markets. SIAP, however, provides for two forms of assistance: in addition to the outright subsidy, which reduces the selling price of the ship, the new program also provides for a contribution toward expenditures made by shipbuilders to improve the performance of their shipyards. Subsection 3(1) of the Regulations provides that, with respect to each eligible ship, the shipbuilder may receive either or both forms of assistance.

Subsidy may be paid whenever a shipbuilder builds a ship of at least a specified minimum size. The ship may be for export or for a domestic owner and only federal government ships are excluded from subsidy, by subsection 3(2) of the Regulations. Subsidy is calculated as a percentage of the approved cost of the eligible ship; the rate of subsidy was initially 14% but declines by one percent each year and will be 8% on applications received after December 31, 1980.

The second element of assistance is designated a contribution and is, potentially, 3% of the approved cost of the ship. However, this 3% is not payable automatically on completion of the ship and is disbursed only after the shipbuilder has made expenditures on shipyard improvement, in accordance with a plan previously approved by the Minister. In some cases, no contribution will be payable.

Subsection 12(1) of the Regulations states, in paragraph (a), that the contribution may not be more than 3% of the approved cost of the eligible ship. However, paragraph (b) goes on to provide that the contribution may not exceed 50% of the cost of expenditure made by the shipbuilder in accordance with an improvement agreement made pursuant to section 11. If there is no approved expenditure, then there can be no contribution payable.

Thus, a shipbuilder who builds an eligible ship but who has failed to submit an improvement plan satisfactory to the Minister, as required in section 10, is not entitled to claim a contribution and receives only subsidy. A shipbuilder who has submitted a satisfactory plan but who has only partially implemented this plan would receive, as contribution, only the amount to which he is entitled under paragraph 12(1)(b), which would be less than 3% of the approved cost of the eligible ship.

In the case of ships built for the federal government, contribution is payable although there is no subsidy.

The basic purpose of the PAIT Program is to promote the growth and efficiency of industry in Canada by providing financial assistance for selected projects concerned with the development of new or improved products and processes which

[Traduction]

Le PATCN ne prévoyait qu'une seule forme d'aide, une subvention (ordinairement de 17%) visant à diminuer le prix de vente des navires afin de permettre aux constructeurs canadiens d'affronter la concurrence sur les marchés mondiaux. Quant au PACN, il prévoit deux formes d'aide: en plus de la subvention directe, laquelle vise à diminuer le prix de vente du navire, le nouveau programme prévoit également une contribution en rapport avec les dépenses effectuées par les constructeurs de navire en vue d'améliorer le rendement de leurs chantiers navals. Le paragraphe 3(1) du règlement prévoit que, pour chaque navire admissible, le constructeur peut toucher l'une ou l'autre des deux formes d'aide, ou les deux à la fois.

Tout constructeur de navire peut toucher une subvention s'il construit un navire dont la taille est au moins aussi grande que le minimum requis par la Loi pour être admissible. Le navire peut être destiné à un armateur local ou étranger, et, en vertu du paragraphe 3(2) du Règlement, seuls les navires appartenant au gouvernement fédéral ne sont pas admissibles aux subventions. La subvention correspond à un pourcentage du coût approuvé d'un navire admissible; le taux de subvention était initialement de 14%, mais il a baissé de 1% par an, et il sera de 8% dans le cas de demandes reçues après le 31 décembre 1980.

La deuxième forme d'aide constitue une contribution et elle peut représenter 3% du coût approuvé du navire. Ces 3% ne sont pas payables automatiquement lorsque les travaux de construction du navire sont terminés, car ils ne sont accordés qu'après que le constructeur a effectué des dépenses pour améliorer son chantier naval, conformément à un plan approuvé d'avance par le Ministère. Dans certains cas, aucune contribution n'est versée.

Le paragraphe 12(1) du règlement stipule, à l'alinéa *a*), que la contribution ne peut être supérieure à 3% du coût approuvé du navire admissible. Par ailleurs, l'alinéa *b*) stipule que la contribution ne doit pas être supérieure à 50% des dépenses effectuées par le constructeur conformément à une entente d'amélioration conclue conformément à l'article 11. Sans dépenses approuvées, il ne peut y avoir de contribution payable.

Par conséquent, un constructeur qui construit un navire admissible sans avoir pris soin de soumettre au ministre, pour approbation, un plan d'amélioration, tel que prescrit à l'article 10, n'est pas habilité à réclamer une contribution et ne reçoit qu'une subvention. Un constructeur de navire qui a fait approuver un plan mais qui ne l'a mis à exécution que partiellement ne recevra, comme contribution, que le montant auquel il a droit en vertu de l'alinéa 2(1)b), montant qui représentera moins de 3% du coût approuvé du navire admissible.

Dans le cas des navires construits pour le compte du gouvernement fédéral, la contribution est payable même si aucune subvention ne peut être octroyée.

L'objectif fondamental du programme PATI est de promouvoir la croissance et l'efficacité de l'industrie au Canada en versant une aide financière dans le cas de projets choisis comportant la mise au point de produits ou procédés nouveaux

[Text]

incorporate new technology and offer good prospects for commercial exploitation in domestic and international markets.

The Defence Industry Productivity Program combines the former Industry Modernization for Defence Exports Program and the Defence Development Sharing Program.

The Program is designed to enhance the technological competence of the Canadian defence industry in its export activities by providing financial assistance to industrial firms for selected projects. Emphasis is placed on those areas of defence technology having civil export sales potential. Assistance may cover the development of products for export purposes; the acquisition of modern machine tools and other advanced manufacturing equipment to meet exacting military standards; and assistance with pre-production expenses to establish manufacturing sources in Canada for export markets.

Statutory authority for the PAIT Program is to be found in Vote 10—Trade Industrial Program. Statutory authority for the DIP Program is to be found in both Vote 10—Trade Industrial Program and Vote L20. both references are to the 1977-78 Estimates, Appropriation Act No. 2 1977.

I trust the foregoing satisfactorily answers the questions you have posed.

Yours sincerely,

P. E. Quinn,
Assistant Deputy Minister,
Enterprise Development.

Mr. Eglington: Yes, Mr. Chairman.

The Chairman: This should be printed also, I think.

Mr. Eglington: It should perhaps be added, Mr. Chairman, that the enabling power mentioned in paragraph 2 of the comment was commented upon in the Committee's second report, paragraph 110, as an extreme example of the use of enabling powers to make regulations which do not appear to be within the contemplation of the particular vote. In this case, the vote was for development of the Canadian defence industry, and it turned out to be for the sustenance of the shipbuilding industry. While there is certainly a connection, the Committee was of the view that the connection is pretty tenuous.

There is very little really in this, now that the explanation of Section 12 has come from the department. There is a very lengthy and satisfactory explanation of the way in which the two forms of subsidy interlock: the subsidy of the actual vessel and the subsidy that is meant to be the carrot to cause people to improve their shipyards.

[Translation]

ou améliorés pour lesquels on fait appel à une nouvelle technologie et qui offrent des possibilités intéressantes sur le plan de l'exploitation commerciale tant dans notre pays que sur les marchés internationaux.

Le Programme de productivité de l'industrie du matériel de défense est une combinaison du Programme de modernisation de l'industrie exportant du matériel de défense et du Programme de participation à la production de défense.

Ce programme est conçu pour augmenter, grâce à une aide financière octroyée à des entreprises industrielles pour des projets choisis, la capacité de l'industrie canadienne de la défense sur le plan technologique au chapitre de la production de biens d'exportation. On privilégie les domaines de la technologie de défense qui présentent des possibilités au chapitre des exportations civiles. L'aide peut s'appliquer à la fabrication de nouveaux produits destinés à l'exportation, à l'acquisition de machines-outils modernes et autres équipements complexes servant à la production et répondant à des normes militaires strictes, et au remboursement de dépenses effectuées avant le stade de la production pour la mise sur pied d'établissements manufacturiers canadiens dont la production sera destinée aux marchés extérieurs.

L'autorisation budgétaire dans le cas du programme PATI figure au crédit 10—Programme commercial et industriel. L'autorisation budgétaire du programme DIP découle à la fois du crédit 10—Programme commercial et industriel et du crédit L20. Ces deux autorisations figurent dans le Budget des dépenses 1977-1978, Loi no 3 de 1977 portant affectation de crédits.

Espérant que ces réponses vous satisferont, je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

P. E. Quinn
Sous-ministre adjoint
Expansion des entreprises

M. Eglington: Oui, monsieur le président.

Le président: Ces lettres seront également imprimées.

M. Eglington: Je devrais peut-être ajouter, monsieur le président, que le paragraphe 110 du second rapport du comité contient un commentaire sur les pouvoirs habilitants dont il est question au paragraphe 2 du règlement. Il s'agit d'un cas extrême où on peut exercer des pouvoirs autorisant l'établissement de règlements qui ne semblent pas relever du crédit étudié. En ce cas, il s'agissait d'un crédit pour l'expansion de l'industrie canadienne de la défense, et ce crédit devait permettre de soutenir l'industrie de la construction navale. Bien qu'il existe certainement un rapport, le Comité estime qu'il est infime.

Il n'y a en fait plus grand-chose dans ce texte, maintenant que le ministère nous a fourni une explication sur l'article 12. Le ministère nous a fourni une explication très longue et très satisfaisante de la façon dont les deux formes de subventions se recoupent: les subventions pour la construction des bateaux et les subventions qui sont un peu comme un appât visant à encourager les constructeurs à améliorer leurs chantiers navals.

[Texte]

There is raised in section 4 of the commentary the discretionary powers given to the Minister in a number of sections, and the sections are listed. I must confess, however, that it would seem to be a rather pointless exercise to do any more than point out to the department that the Committee is aware of all those discretions and really wonders whether they are all necessary, because the department, under the enabling power, can provide really what it likes in the regulations. The discretions will no doubt be said to be necessary for the administration of the program.

The Committee sees lots of discretionary provisions and very often succeeds in having some of them redrawn. The Committee's continuing objection to them can be drawn to the attention of the department.

• 1150

The Chairman: In other words, then, you merely recommend that these matters should be drawn to the attention of the department.

Mr. Eglington: Mr. Chairman, this is such an exceptional case, such an exceptional use of an enabling power in the Appropriation Act, that the possibility of really making much headway, I think, is very slight.

Mr. Brewin: Mr. Chairman, is it not part of the function of this Committee to report unusual or extraordinary granting of arbitrary power to Parliament, not just to the department concerned?

Mr. Eglington: Mr. Brewin, what is exceptional here is the enabling power, which the Committee has already reported on in the second report. It is very difficult, then, given the enabling power, to criticize the regulations.

Mr. Brewin: It may be, but are we not in a position to, and is it not our function to criticize too broad enabling powers in the legislation itself? From what you have said here—you say:

These discretionary provisions should be looked at because they have a great potentiality for making arbitrary decisions.

I would have thought it was the function of this Committee to call the attention of Parliament to cases where they have conferred, perhaps, inadvertent, extremely broad discretionary powers to make arbitrary decisions. It might not do any good but it might . . .

Mr. Eglington: I think, to some extent, we are speaking at cross purposes. I was addressing myself a few moments ago to the question of what we could take up with the department. What Mr. Brewin has just said would seem to me to be excellent material for the Committee's next general report commenting upon what has happened as a result of the second report. We have lots of successes to report, but also we can report that Vote 5 of that particular Appropriation Act is being used once again to make an extraordinary regulation in the shipbuilding assistance program. In the meantime, we can point out to the department that the Committee notes that there are all these discretionary provisions and does not like them, and attempt to get them to tone it down in future.

[Traduction]

La question des pouvoirs discrétionnaires qui sont conférés au ministre en vertu d'un certain nombre d'articles est également mentionnée au paragraphe 4, et ces articles sont énumérés. Cependant, il me semble qu'il suffit de souligner au ministère que le Comité est au courant de ces pouvoirs discrétionnaires et doute de leur nécessité, dans la mesure où le ministère, en vertu de ces pouvoirs habilitants, peut introduire les clauses qu'il veut dans les règlements. Il est évident que l'administration de ce programme exige des pouvoirs discrétionnaires.

Le Comité étudie de nombreuses dispositions relatives aux pouvoirs discrétionnaires et réussit très souvent à les faire modifier. L'opposition répétée des membres du Comité sera portée à l'attention du ministère.

Le président: En d'autres termes, vous recommandez que ces questions soient portées à l'attention du ministère.

M. Eglington: Monsieur le président, il s'agit d'un cas tellement exceptionnel d'exercice d'un pouvoir habilitant prévu par la loi portant affectation de crédits, qu'il est très peu probable que nous alions très loin.

M. Brewin: Monsieur le président, ce Comité n'est-il pas chargé de faire rapport au Parlement, et non pas simplement au ministère concerné, des cas où un pouvoir arbitraire a été conféré de façon inhabituelle ou extraordinaire?

M. Eglington: Monsieur Brewin, ce qui est exceptionnel ici, c'est le pouvoir habilitant, et le Comité en a déjà fait rapport dans son second rapport. Il est donc très difficile de critiquer ces règlements, compte tenu de la disposition relative au pouvoir habilitant.

M. Brewin: C'est possible, mais n'avons-nous pas la responsabilité de critiquer le fait que la loi prévoit des pouvoirs habilitants trop vastes? D'après ce que vous dites ici:

Ces dispositions discrétionnaires devraient être étudiées, car elles risquent d'engendrer des décisions arbitraires.

Je pensais que ce Comité était chargé d'attirer l'attention du Parlement sur les cas où des pouvoirs discrétionnaires extrêmement vastes ont été exercés, donnant lieu par là à des décisions arbitraires. Cela n'aura peut-être aucun résultat, mais . . .

M. Eglington: Il semble que nous ne soyons pas sur la même longueur d'onde. Je parlais, il y a quelques moments, de la question que nous devrions poser au ministère. Les suggestions de M. Brewin me semblent un sujet excellent pour le prochain rapport général du Comité sur les résultats du second rapport. Nous devons faire état d'un grand nombre de succès, mais nous devons également rapporter que le crédit 5 de cette loi portant affectation de crédits a été une nouvelle fois utilisé pour décréter un règlement extraordinaire relatif à un programme d'aide à la construction navale. Entre-temps, nous pouvons signaler au ministère que le Comité a pris connaissance de ces dispositions discrétionnaires, n'en est pas satisfait et entend les modifier à l'avenir.

[Text]

The Chairman: Does that meet your point, Mr. Brewin?

Mr. Brewin: Yes, I think so.

Senator Lafond: As long as we do flag it to refer to that particular point again in our next report to Parliament.

The Chairman: Anything else?

Next, SOR/77-178—Metal Mining Liquid Effluent Regulations. Here we have commentary from counsel, which I think should be printed herewith.

Senator Lafond: Mr. Chairman, before counsel comments and before we agree to the printing of that, should we not review the reference to the Minister by name in the commentary? I wonder whether that should be deleted in the last paragraph, when you say, bluntly, Mr. LeBlanc. Who knows? By the time the record is printed Mr. LeBlanc might not be there.

The Chairman: I think you are clearly right, Senator Lafond. I suggest that that change be made accordingly, and instead of the words, "Mr. LeBlanc" it should simply be, "the Minister" and, of course, the same thing in the French version, where it appears on page 2:

[Translation]

Le président: Cela répond-il à votre souci, monsieur Brewin?

M. Brewin: Oui, je crois.

Le sénateur Lafond: Oui, dans la mesure où nous signalerons ce point particulier dans notre prochain rapport au Parlement.

Le président: Rien d'autres?

Nous étudions ensuite le DORS/77-178, Règlement sur les effluents liquides des mines des métaux. Nous avons ici les remarques du conseiller juridique, qui devraient être imprimées.

Le sénateur Lafond: Monsieur le président, avant de céder la parole au conseiller juridique et avant d'approuver l'impression de ses commentaires, je crois que nous devrions nous demander s'il est nécessaire que le ministre soit nommé par son nom. Je pense que nous devrions le supprimer. Au dernier paragraphe, vous parlez carrément de M. LeBlanc. Qui sait? Au moment où le compte rendu sera imprimé, M. LeBlanc ne sera peut-être plus ministre!

Le président: Je crois que vous avez raison, sénateur Lafond. Je propose que l'on supprime le nom de M. LeBlanc et qu'on le remplace par «le ministre». La même chose s'applique pour la version française, à la page 2:

SOR/77-178

METAL MINING LIQUID EFFLUENT REGULATIONS

Fisheries Act

P.C. 1977-388

October 4, 1977

1. *Criterion 13:* There would seem to be a hiatus in section 3. The Regulations will not, apparently, apply to a mine that came into commercial operation *before* the coming into force of these Regulations and that operated on a commercial basis for less than two months in the twelve months immediately prior to that date. Such a mine, while not being an existing mine, does not come within the definitions of "new mine", "expanded mine" or "re-opened mine", although it would come within the latter if words such as "or continues in" were inserted after the word "resumes" in the first line of the definition of "re-opened mine".

2. *Section 11:* The words "to the satisfaction of the Minister", even the words "the operator of a mine establishes to the satisfaction of the Minister that" appear to be unnecessary to the working of the section. If they were removed it would be clear that the exemption provided for in the section is potentially open to all who meet the requirements mentioned, even though they are vaguely expressed. The Minister would still retain the controlling discretion: "the Minister may, in writing, permit".

It will doubtless be said that the words "to the satisfaction of the Minister" are used to indicate that the Minister must

DORS/77-178

RÈGLEMENT SUR LES EFFLUENTS LIQUIDES DES MINES DES MÉTAUX

Loi sur les pêcheries

C.P. 1977-388

4 octobre 1977

1. *Critère 13:* L'article 3 semble présenter une lacune. Le règlement ne s'appliquera manifestement pas à une mine mise en exploitation *avant* l'entrée en vigueur de ce règlement si ses activités commerciales se sont échelonnées sur moins de deux mois pendant la période de douze mois précédant immédiatement cette date. Une telle mine, tout en n'étant pas une mine existante, n'est pas visée dans la définition de «mine nouvelle», «mine à production accrue» ou «mine remise en exploitation», bien qu'elle serait visée par cette dernière définition si l'on insérait, par exemple, les mots «ou se poursuit» après le mot «a repris» à la première ligne de la définition de «mine remise en exploitation».

2. *Article 11:* Les mots «à la satisfaction du Ministre» ou même «l'exploitant d'une mine établit à la satisfaction du Ministre», ne semblent pas indispensables à l'application de cet article. Si ces expressions étaient éliminées, il serait clair que l'exemption prévue dans cet article est virtuellement ouverte à tous ceux qui satisfont aux exigences mentionnées, même si ces dernières sont libellées en termes vagues. Le ministre exercerait malgré tout une discrétion prépondérante: «ce dernier peut autoriser l'exploitant par écrit».

L'on prétendra sûrement que les mots «à la satisfaction du Ministre» servent à indiquer que la décision appartient à ce

[Texte]

decide. Obviously someone must decide. But it is silly to perpetuate the myth that the Minister will personally decide. An official will decide and his decision, as alter ego of the Minister, will be the Minister's on the principle of *Carltona Ltd. v. Commissioner of Works* (1943) 2 All E.R. 560. What is important is to emphasize that what matters is not that official's *opinion* but whether or not the requirements of section 11 have been made out.

C'est enfantin de laisser croire que M. LeBlanc prendra lui-même la décision.

On devrait plutôt dire: que le ministre prendra lui-même la décision.

Mr. Eglington: The first point, Mr. Chairman, is one of drafting, in which some elucidation is necessary. The omission or the hiatus may, in fact, be deliberate; on the other hand, it may be an oversight, and the department will no doubt tell us.

The second point is the use of the phrase "...to the satisfaction of the Minister," which in this case appears to be particularly unnecessary as the whole use of Section 11 is subject to the Minister's discretion and the section already states that the facts have to be established in such a way as to be sufficient to enable the Minister to determine if the operator is complying with the limits of authorized deposits, and the inclusion of the extra discretion to the satisfaction of the Minister appears to be totally unnecessary.

• 1155

The Chairman: Have members of the Committee observations to make? Or can I take it that counsel will draw all these matters to the attention of the department and then we will see what happens?

Next, SOR/77-225—National Energy Board Rules of Practice and Procedure, amendment. Shall we do any printing here or not?

Mr. Eglington: Mr. Chairman, I think that this regulation is of particular interest to Mr. Baldwin who is not here this morning. He has raised the matter with me on several occasions and perhaps it might be suitable to stand this over until the first meeting next session.

The Chairman: Is that agreeable?

Some hon. Members: Agreed.

The Chairman: The next one is SOR/77-313—Food and Drug Regulations, amendment. Here we have a letter from Miss Mayrand to Mr. Osborne of June 15, 1977 and a reply from Mr. Osborne of October 13, 1977. Should we print these?

Mlle Mayrand: Je ne crois pas que ce soit nécessaire. J'ai simplement mentionné ce point au ministère qui a jugé bon le corriger; ils le corrigeront très prochainement. Je crois que c'est suffisant. On peut simplement mentionner que sur la question du DORS/77-313 j'ai écrit au ministère qui a décidé de ... etc.

[Traduction]

dernier. Il est évident que quelqu'un doit décider. C'est enfantin de laisser croire que le ministre prendra lui-même la décision. Un haut fonctionnaire décidera et sa décision, puisqu'il est l'alter ego du ministre, sera réputée être celle du ministre comme dans la cause *Carltona Ltd. c. Commissioner of Works* (1943) 2 All. E.R. 560. Il importe de souligner que ce n'est pas l'*opinion* du haut fonctionnaire qui prime mais qu'il convient plutôt de savoir si les dispositions de l'article 11 ont été respectées.

C'est enfantin de laisser croire que M. LeBlanc prendra lui-même la décision.

We should say instead: que le ministre prendra lui-même la décision.

M. Eglington: Je crois, monsieur le président, qu'il faut apporter des éclaircissements terminologiques. L'omission ou le hiatus est peut-être délibéré; d'autre part, c'est peut-être un oubli, mais le ministère nous le fera remarquer.

Deuxièmement, je voudrais revenir à l'utilisation de la phrase «...à la satisfaction du ministre». Cette phrase me semble particulièrement inutile, puisque la référence à l'article 11 est soumise à la discrétion du ministre et puisque l'article stipule déjà que les faits doivent être établis de façon à permettre au ministre de déterminer si l'exploitant a respecté les limites des dépôts autorisés, auquel cas le pouvoir discrétionnaire supplémentaire exercé à la satisfaction du ministre semble être tout à fait inutile.

Le président: Les membres du comité ont-ils des observations, ou dois-je m'en remettre au conseiller juridique pour porter toutes ces questions à l'attention du ministère, puis nous verrons ce qui se passe.

Nous passons maintenant au DORS/77-225—Amendements aux règles de pratique de procédure de l'Office national de l'Énergie. Devons-nous annexer les documents?

M. Eglington: Monsieur le président, je crois que ce règlement présente un intérêt particulier pour M. Baldwin qui est absent ce matin. Il m'a parlé de cela à plusieurs reprises et il serait peut-être souhaitable de réserver ce règlement jusqu'à notre prochaine réunion après Noël.

Le président: D'accord?

Des voix: D'accord.

Le président: Nous passons donc au DORS/77-313—Modification aux règlements sur les aliments et drogues. Nous avons eu une lettre adressée par M^{lle} Mayrand à M. Osborne et datée du 15 juin 1977 et nous avons la réponse de M. Osborne qui date du 13 octobre 1977. Devons-nous imprimer ces documents?

Miss Mayrand: I do not think it is necessary. I have simply mentioned this point to the department; they agreed it should be corrected and they are going to correct it soon. I think this is enough. We can simply mention that concerning the question of SOR/77-313, I have written to the department who has decided to ... et cetera.

[Text]

Le président: Encore une question de linguistique!

M. Bécharde: Cela arrive souvent.

Le président: Est-ce que ça va alors? . . . Bien. Next we have SOR/77-476—Old Age Security Regulations, amendment. We have here a short commentary from counsel which I fancy should be printed.

SOR/77-476

Old Age Security Regulations, amendment

Old Age Security Act

P.C. 1977-1607

October 3, 1977

1. Section 21 of the Regulations, as remade by section 9 of the amending schedule, is grounded in section 19(2) of the Act which should have been recited in addition to section 20.

2. These Regulations are now a patchwork of many amendments. Their basic and discretionary form appears in regulations falling beyond the Committee's scrutiny, being made before 1st January 1972. When the Consolidation of the Regulations appears, these Regulations will require a searching scrutiny. In the meantime, it is virtually impossible to frame objections to isolated amendments of subsections which form part of an elaborate whole to which objection can not be made.

M. Eglington: Mr. Chairman, this commentary is really what one might call flagging the issue for the future. The isolated amendments that appear from time to time are so woven into the structure of the existing regulations that it is exceedingly difficult to deal with them.

I should add at this point that I have received recently a letter from Mr. McIntosh, Q.C., who is Assistant Deputy Minister, Department of Justice, and it is his view that the consolidation of the regulations will appear by next summer.

The Chairman: It has been a sort of dissolving view, has it not?

Mr. Eglington: Yes. He may yet provide to be optimistic. The consolidation is going to appear in bound form. It will not appear in a loose-leaf format which can be kept up to date and that is very disappointing. Nonetheless, it is coming out in bound form and it will then continue to get out of date, as the old consolidations have.

The Chairman: There was some prospect of a loose-leaf form, was there not?

Mr. Eglington: Yes.

Miss Mayrand: There is a provision in the Act itself.

The Chairman: Why on earth did they drop that?

Mr. Eglington: That would be a matter of policy, no doubt, but I guess it is the expense.

[Translation]

The Joint Chairman (Senator Forsey): Another question of semantics!

Mr. Bécharde: This happens very often.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Is that okay? Well . . . Nous étudions maintenant le DORS/77-476—Règlement sur la sécurité de la vieillesse, modifications. Nous avons quelques remarques de notre conseiller juridique, qui je crois devraient être imprimées.

DORS/77-476

RÈGLEMENT SUR LA SÉCURITÉ DE LA VIEILLESSE—Modification

Loi sur la sécurité de la vieillesse

C.P. 1977-1607

Le 3 octobre 1977

1. L'article 21 du règlement, tel que repris par l'article 9 de l'annexe de modification se fonde sur le paragraphe 19(2) de la loi, qui aurait dû être cité à la suite de l'article 20.

2. Ce règlement est actuellement une mosaïque regroupant de nombreuses modifications. Sa forme originale et discrétionnaire figure dans un règlement échappant à l'examen du comité, puisqu'il date d'avant le 1^{er} janvier 1972. Lors de la codification des règlements, il faudra l'examiner très soigneusement. En attendant, il est pratiquement impossible de s'opposer à des modifications isolées de paragraphes qui s'intègrent à un tout qui ne peut être critiqué.

M. Eglington: Monsieur le président, je m'efforce simplement de monter en épingle cette affaire pour l'avenir. Les amendements isolés qui apparaissent de temps à autre sont tellement imbriqués à la structure des règlements existants qu'il est extrêmement difficile de les étudier.

Je voudrais aussi ajouter que j'ai reçu récemment une lettre de M. McIntosh, C.P., qui est sous-ministre adjoint, ministère de la Justice, et il pense que ces règlements seront refondus d'ici l'été prochain.

Le président: C'est quelque chose d'assez vague n'est-ce pas?

M. Eglington: Oui. Il est peut-être un peu trop optimiste. Les règlements codifiés seront reliés. Ils ne seront plus en feuilles détachées, ce qui est décevant car il était ainsi facile de les tenir à jour. Ils seront donc reliés et continueront à ne pas être à jour comme les codifications précédentes.

Le président: On avait proposé un format à feuilles séparées, n'est-ce pas?

M. Eglington: Oui.

Mlle Mayrand: La loi elle-même comprend une disposition à cet effet.

Le président: Pourquoi a-t-on laissé tomber cette idée?

M. Eglington: C'est une question de politique, mais c'est peut-être aussi une question de coût.

[Texte]

The Chairman: Well, I suspect that the expense ultimately will be fully as great as the other method by the time they are finished with it. But there is nothing further we can do about these at the moment, is there?

Mr. Pinard: Mr. Chairman, may I ask why this was brought to our attention if we cannot do intelligent work about this because of not knowing about the regulations of 1972?

The Chairman: I think counsel said that it is a matter of flagging it, as somebody said?

Mr. Eglington: Yes.

The Chairman: Could you express your ... ? C'est une expression consacrée en anglais et dont je ne connais pas la signification. Franchement ça ne signifie absolument rien pour moi. Can you tell us now what you mean by flagging? It is not clear to me and I think not to Mr. Pinard also.

Mr. Eglington: That note served two purposes, the first is in the nature of an explanatory note, and there are numbers of regulations which come forward with explanatory notes attached to them rather than simply putting them through without any comment at all—it is something to say about them. The second point is simply if you like to put the Department of Justice on notice, since they read the *Proceedings*, that the Committee is aware that there are lots of discretions in those regulations and when the regulations appear in consolidated form they will then form part of the jurisdiction of the Committee.

• 1200

Mr. Pinard: It serves as pre-notice in fact.

The Chairman: You see, we have not got any jurisdiction over anything before 1972. When the consolidated regulations come out then they will be, in effect, a new thing and we shall have jurisdiction. We are in effect, putting the department on notice that then we will be looking at these; we are not altogether happy with the situation as it stands at present. Is that not about the size of it, Mr. Eglington?

Mr. Eglington: Yes, Mr. Chairman.

Mr. Béchard: So when those regulations are consolidated we will have the right to examine them?

Mr. Eglington: Yes, Mr. Béchard.

The Chairman: Because of the reissue, the consolidation will itself be issued, in effect, as a regulation.

Mr. Eglington: As a new regulation.

The Chairman: Yes.

Mr. Béchard: The consolidation will include the regulations made prior to 1978.

Le président: Jusqu'au commencement du monde.

M. Béchard: Oui, de notre monde.

Le président: De notre monde. Oui, c'est cela. Cela vous satisfait, monsieur Pinard?

M. Pinard: Oui. Merci beaucoup, monsieur le président.

[Traduction]

Le président: Les coûts seront aussi importants que par le passé une fois que tous les règlements auront été reliés. Mais nous ne pouvons rien faire de plus pour le moment, n'est-ce pas?

M. Pinard: Monsieur le président, je voudrais savoir pourquoi cela a été porté à notre attention puisque nous ne pouvons rien faire de positif dans la mesure où nous ignorons les règlements de 1972?

Le président: Je crois que le conseiller juridique a dit qu'il s'agissait de monter la question en épingle?

M. Eglington: Oui.

Le président: Pourriez-vous exprimer votre ... It is an idiomatic expression and I do not know what it means. Frankly, it does not mean anything to me. Pourriez-vous nous dire ce que vous entendez par là? Ce n'est pas clair pour moi pas plus que pour M. Pinard.

M. Eglington: Cette note a deux raisons d'être. Il s'agit d'abord d'une note explicative et il y a un certain nombre de règlements qui sont accompagnés par des notes explicatives. Deuxièmement, si vous voulez attirer l'attention du ministère de la Justice, puisqu'ils lisent les comptes rendus de nos séances, vous pouvez leur indiquer que les membres du Comité savent que ces règlements contiennent beaucoup de clauses discrétionnaires; quand ces règlements seront codifiés et reliés, ils relèveront de la compétence du Comité ainsi que les clauses discrétionnaires.

M. Pinard: En fait, cela sert de préavis.

Le président: Voyez-vous, nous n'avons aucun pouvoir sur tout document antérieur à 1972. Lorsque les règlements codifiés seront publiés, ils constitueront, en fait, un nouveau document, et relèveront alors de notre compétence. En réalité, nous avisons le ministère que nous comptons les examiner lors de leur parution; nous ne sommes pas tout à fait satisfaits de la situation actuelle. N'est-ce pas à peu près cela, monsieur Eglington?

M. Eglington: Oui, monsieur le président.

M. Béchard: Ainsi lorsque ces règlements seront codifiés, nous aurons le droit de les examiner.

M. Eglington: Oui, monsieur Béchard.

Le président: En raison de leur nouvelle parution, l'ensemble lui-même sera promulgué, en fait, comme un règlement.

M. Eglington: Comme un nouveau règlement.

Le président: Oui.

M. Béchard: Cette codification inclura les règlements adoptés avant 1978.

The Chairman: From the start of the world.

Mr. Béchard: Yes, of our world.

The Chairman: Of our world. Yes, that is it. Are you satisfied with that, Mr. Pinard?

Mr. Pinard: Yes. Thank you very much, Mr. Chairman.

[Text]

The Chairman: Now then, the next thing is SOR/77-506, The Revised General Orders of the Board of Transport Commissioners for Canada, 1965, amendment. So we have an explanatory note which, I am told, should be printed unless counsel tells me it is superfluous.

Mr. Eglington: I think, Mr. Chairman, it should be printed because the matter is quite a mystery without the explanation.

SOR/77-506

THE REVISED GENERAL ORDERS OF THE BOARD OF TRANSPORT COMMISSIONERS FOR CANADA, 1965, amendment

National Transportation Act

Railway Act

September 15, 1977

Explanatory Note

General Order No. 1975-4 Rail was not registered and published as required by the Statutory Instruments Act. Consequently, it never came into effect and any order made pursuant to it by the Railway Transport Committee is a nullity.

This present Order by section 1 enacts the substance of General Order No. 1975-4, by section 2 revokes that Order, which was an Order validly made even if it never came into legal effect, and by section 3 re-enacts with effect from 24th June 1977 any Order made pursuant to the ineffective Order.

The Part referred to in the new section 17 of General Order No. E-6 is that which relates to specifications for flashing light protective devices at railway level crossings. Whether or not a power to make special provision for a single railway company can be spelled out of section 227 of the Railway Act and section 63 of the National Transportation Act (and your counsel think that section 227 will bear such a construction but that section 63 of the National Transportation Act adds nothing) clear and specific authority exists in section 46(2) of the National Transportation Act.

The English version says in section 3 that "any order made... is hereby re-enacted", while the French text says that "all orders made... are brought back into force". How can an order be brought back into force if it has not come into force in the first place?

Mr. Eglington: The original order was never dealt with properly under the Statutory Instruments Act and so the order did not come into force, even though the order, as a document, was validly made by the Transport Commission.

[Translation]

Le président: Nous passons maintenant au DORS/77-506, Ordonnances générales révisées de la Commission des transports du Canada, 1965, modification. Nous avons donc une note explicative qui, d'après ce qu'on me dit, devrait être imprimée à moins que notre conseiller ne nous dise que cela est superflu.

M. Elglinton: Je pense, monsieur le président, qu'elle devrait être imprimée, sans quoi la question risque d'être fort obscure.

DORS/77-506

ORDONNANCES GÉNÉRALES RÉVISÉES DE LA COMMISSION DES TRANSPORTS DU CANADA, 1965—Modification.

Loi nationale sur les transports

Loi sur les chemins de fer.

Le 15 septembre 1977

Note explicative

L'ordonnance générale n° 1975-4 Rail n'a pas été enregistrée ni publiée comme le prévoit la Loi sur les textes réglementaires. Par conséquent, elle n'est jamais entrée en vigueur et toute ordonnance établie en vertu de cette ordonnance générale par le Comité des transports par chemin de fer est nulle.

Aux termes de l'article 1 de la présente ordonnance, l'ordonnance générale n° 1975-4 est promulguée en substance; aux termes de l'article 2 elle est annulée alors qu'elle avait été promulguée en bonne et due forme, même si elle n'est jamais entrée en vigueur; enfin, aux termes de l'article 3, est rétablie, avec effet à partir du 24 juin 1977, toute ordonnance établie en vertu de la même ordonnance qui était auparavant restée sans effet.

La partie dont il est question dans le nouvel article 17 de l'ordonnance générale n° E-6 est celle qui a trait aux spécifications concernant les systèmes de signalisation installés aux passages à niveau. Quant à savoir si l'on peut déduire de l'article 227 de la Loi sur les chemins de fer et de l'article 63 de la Loi nationale sur les transports qu'on peut établir des dispositions particulières à une seule société de chemin de fer, (votre conseiller juridique estime pour sa part que l'article 227 autorise cette interprétation alors que l'article 63 de la Loi nationale sur les transports n'ajoute rien de nouveau) précisons qu'un pouvoir habilitant bien défini est contenu à l'article 46(2) de la Loi nationale sur les transports.

Dans la version anglaise, l'article 3 prévoit que «any order made... is hereby re-enacted» (toute ordonnance rendue... est par les présentes promulguée à nouveau), alors que la version française prévoit que «les ordonnances rendues... sont remises en vigueur». Comment peut-on remettre en vigueur une ordonnance qui ne l'a jamais été?

M. Eglington: On ne s'est pas occupé de l'ordonnance originale de la manière prévue dans la Loi sur les textes réglementaires et l'ordonnance n'est donc jamais entrée en vigueur, bien que le document ait été correctement rédigé par la Commission des transports.

[Texte]

The substance of the provision is to enable the Railway Transport Committee to amend the requirement of that part of the general orders in relation to any single railway company. That has the effect of allowing the Transport Commission to exempt railway companies from the provisions of that part of the general order and while there is not clearly authority for it under the sections recited in the preamble, there is definitely authority for it in Section 46 of the National Transportation Act.

Le président: Et là aussi, n'est-ce pas, mademoiselle Mayrand, on a une question de linguistique en ce qui concerne l'article 3, parce que la version anglaise dit que: any order made is hereby re-enacted... alors la version française, comme l'indique le commentaire de notre conseiller juridique, alors que la version française prévoit que «les ordonnances rendues... sont remises en vigueur». Et mon conseiller juridique d'ajouter: «Comment peut-on remettre en vigueur une ordonnance qui ne l'a jamais été?» Alors, il faut que cela soit réglé, à mon avis, parce que c'est évidemment ce qu'on appelle en latin un *lapsus lingual*.

Mlle Mayrand: Je veux simplement le mentionner au ministère qui, je crois, devrait le corriger.

The Chairman: Any other comments?

Mr. Brewin: Is this anything more than a question of form; that they revoked something that was not in force, but at the same time they put in the new general order which is to the same effect? Therefore, there is no gap in it, really, now. It is just a waste of words—revoking something that is not in effect. But there is no practical...

Mr. Eglington: No, no. What they had to do was get it out of the way.

Mr. Brewin: They got it out of the way the wrong way.

Mr. Eglington: It would appear in the Transport Commission's published version of the general orders, and so there is no doubt that for their own purposes they had to get rid of it. Pursuant to that order, which has never entered into force, other subsidiary orders had been made so they had to give validity to those subsidiary orders.

Mr. Brewin: Which they have done.

• 1205

Mr. Eglington: They have done that, yes. There was a clerical slip somewhere along the line and that had to be retrieved.

Mr. Brewin: I am just trying to assess whether it has any possible practical effect.

The Chairman: Well, apparently not, judging by what Counsel has just said. All the gaps have been plugged tight.

Mr. Eglington: Perhaps I should say, to set everybody's mind at rest, that this particular matter I know was the subject of lengthy discussions between the Transport Commission's

[Traduction]

La disposition vise à permettre au Comité des transports par chemins de fer de modifier l'exigence de cette partie des ordonnances générales en ce qui concerne toute société ferroviaire individuelle. Cela a pour effet de permettre à la Commission des transports de dispenser les sociétés ferroviaires des dispositions de cette partie des ordonnances générales et, bien que les articles figurant au préambule n'accordent pas clairement ce pouvoir, l'article 46 de la Loi nationale sur les transports, lui, autorise cette disposition.

The Chairman: And also—Is that not right Miss Mayrand?—there is a linguistic problem concerning Section 3, since the English version states that “any order made is hereby re-enacted” while the French version, as indicated by the comments of our legal counsel states “les ordonnances rendues... sont remises en vigueur” *All orders made... are brought back into force*. And our legal counsel adds: “How can an order be brought back into force if it has not come into force in the first place?” I believe, therefore, that this should be corrected since, in latin, it obviously would be called a *lapsus linguae*.

Miss Mayrand: I simply will mention it to the department who, in turn, should correct it.

Le président: Y a-t-il d'autres observations?

M. Brewin: S'agit-il là d'autre chose que d'une question de forme? Ne s'agit-il pas du fait que le ministère a révoqué un document qui n'était pas en vigueur, mais qu'il a en même temps, promulgué une nouvelle ordonnance générale ayant le même effet? Il n'y a donc pas de brèche, en fait. C'est du galimatias que de dire que l'on révoque une chose qui n'est pas en vigueur. Il n'y a toutefois pas de répercussions, en pratique...

M. Eglington: Non, non. Le ministère devait régler cela.

M. Brewin: Il s'en est sorti de la mauvaise manière.

M. Eglington: Cette ordonnance figurait dans la version publiée des ordonnances générales de la Commission des transports, et il est donc évident que, pour ses propres fins, le ministère devait s'en débarrasser. En vertu de ce règlement, qui n'était jamais entré en vigueur, d'autres ordonnances corrélatives avaient été promulguées; le ministère devait donc rendre valides ces ordonnances corrélatives.

M. Brewin: Chose qu'il a faite.

M. Eglington: Il l'a faite, oui. Il y a eu une erreur de parcours et il a fallu retirer le document.

M. Brewin: J'essaie simplement de voir si cela peut être d'un effet quelconque, en pratique.

Le président: Apparemment, non, si l'on en juge par ce que nous dit le conseiller. Toutes les fissures ont été hermétiquement bouchées.

M. Eglington: Peut-être devrais-je dire, pour tranquilliser tout le monde, que je sais que cette question en particulier a fait l'objet de longues discussions entre les conseillers juridi-

[Text]

legal advisers and the Privy Council's legal advisers and this route was devised.

Mr. Brewin: Have they not a better way to spend their time?

The Chairman: The next one is SOR/77-571—[Ontario Apple Licence Fees (Interprovincial and Export) Regulations, amendment], and here the commentary simply is that the amendment makes the correction in the French words which the Committee suggested. I do not think we need to spend any time on that.

The next one is SOR/77-609—[Pest Control Products Regulations, amendment]. This is the same thing, in effect, a correction in the French version has been made, as we asked.

Then, the next one is SOR/77-625—[Ontario Greenhouse Vegetable Handling (Interprovincial and Export) Regulations, amendment], and here again the commentary is very brief. I do not know if we need print it. It simply seems to record the fact that the department has conformed with our wishes.

Mr. Eglington: That is correct.

The Chairman: Then SOR/77-670—[Passport Services Fees Regulations, amendment], and here I shall simply read into the record what the commentary says:

This is the amendment promised by the Department of External Affairs and meets the Committee's objections.

So, once again, it does not seem that we have to do anything.

SOR/77-679—[Ontario Egg Marketing Levies Order, amendment]. The revocation of Section 5, says the commentary, removes the time limit on the life of the levies, which limit had been periodically extended. The Levies Order is now of indefinite life.

Do you want to add anything to that, Mr. Eglington?

Mr. Eglington: This is of interest, Mr. Chairman, at least I am sure it is to some people in the industry. The orders had been given life in usually quarterly bursts and the idea was, so the explanation was given to me at one time, that the whole regulation of the egg industry was to be subject to review and all the orders, and so on, were to be looked at very, very thoroughly. Perhaps that is being done, but what has been done now is to make the levies order a permanent feature of the regulation of the egg industry. It was permanent in the sense that it was always there, but the order had always been timed to expire at some short time in the future.

The Chairman: So there really is no substantive change.

Mr. Eglington: No.

The Chairman: Is that satisfactory?

[Translation]

ques de la Commission des transports et les conseillers juridiques du Conseil privé, qui, de concert, ont adopté cette solution.

M. Brewin: Ils n'ont rien de mieux à faire pour passer le temps?

Le président: Le règlement suivant est le DORS/77-571, Règlement sur les droits de permis relatifs à la commercialisation des pommes de l'Ontario (marchés interprovincial et d'exportation, modification), et le commentaire consiste simplement à dire que l'amendement corrige la version française de la manière proposée par le Comité. Je ne pense pas que nous ayons besoin de consacrer du temps à cela.

Le règlement suivant est le DORS/77-609—Règlement sur les produits anti-parasitaires, modification. En fait, c'est la même chose; il s'agit d'une correction qui a été apportée à la version française, comme nous l'avions demandé.

Ensuite, nous passons au DORS/77-625—Règlement sur la manutention et l'expédition des légumes de serre de l'Ontario (marchés interprovincial et d'exportation), modification, et là encore les observations sont très brèves. J'ignore si nous avons besoin de les imprimer. On note simplement que le ministère semble s'être conformé à nos désirs.

M. Eglington: C'est exact.

Le président: Ensuite, le DORS/77-670—Règlement sur les droits des services de passeport—modification, et je vais simplement lire les observations:

Cette modification, dont l'adoption avait été promise par le ministère des Affaires extérieures répond aux objections du Comité.

Encore une fois, il semble donc que nous n'ayons rien à faire.

Pour le DORS/77-679, ordonnance sur les redevances de commercialisation des œufs de l'Ontario, modification, d'après les observations, l'abrogation de l'article 5 supprime la limite de validité des redevances, limite qui avait été prorogée périodiquement. L'ordonnance sur les redevances est maintenant permanente.

Voulez-vous ajouter quelque chose à cela, monsieur Eglington?

M. Eglington: Ceci est intéressant, monsieur le président, ou du moins l'est pour certaines personnes au sein de l'industrie. D'habitude, les ordonnances sont promulguées par à coup, tous les trimestres, et l'on m'avait expliqué à une certaine époque que c'était parce que toute la réglementation concernant l'industrie des œufs allait être modifiée et que toutes les ordonnances allaient être examinées de très près. Peut-être ce processus est-il en cours, mais, pour l'instant, on a fait de l'ordonnance sur les redevances un aspect permanent de la réglementation de l'industrie des œufs. Elle était permanente dans la mesure où elle était toujours présente, mais il y avait toujours une échéance envisagée.

Le président: Il n'y a donc pas vraiment de modification considérable.

M. Eglington: Non.

Le président: Trouvez-vous cela satisfaisant?

[Texte]

Then we get SI/77-105—[Non-Canadian Ships Safety Order, amendment], and here we have correspondence from Mr. Massey to Mr. Scott of August 12, 1977, with a reply by Mr. Scott on September 16, 1977, which I presume should be printed, or should they?

Mr. Massey: No, Mr. Chairman. In my view this just provided some information which made comprehension of quite a few regulations, at least the aspects of them easier, that is, no where could I find classification society defined. It transpires that through the information given in this letter as well as in conversation with officials of the department that the classification societies are affiliated with the marine insurance agencies and they set rules regarding the construction of the ships and standards of construction. What happens is that the department merely refers to the rules set by these societies rather than setting out as alternatives to their own regulations, thus removing the necessity of setting up their own controlling procedures and eliminating a great deal of unnecessary expense.

I believe this information will assist the Committee in the review of other regulations. There are quite a few regulations made by the Department of Transport which do refer to the classification societies.

• 1210

The Chairman: Well if it will assist the Committee as you suggest, might it not be better to print this then?

Mr. Eglington: It may assist the readers.

August 12, 1977

G. A. Scott, Esq.,
Senior Assistant Deputy Minister
(Operations),
Department of Transport,
Ottawa.

Re: SI/77-105, Non-Canadian Ships Safety Order

Dear Mr. Scott:

I have reviewed this amendment prior to submitting it to the Committee. Would you please clarify the following matters relating to "classification society(s)":

1. How does a classification society become "recognized"?
2. Are these classification societies recognized by all members subscribing to the Safety Convention?
3. Does each society produce a separate set of rules?
4. How does the Department of Transport inform itself of all of the classification societies' sets of rules as they appear

[Traduction]

Nous passons ensuite au TR/77-105, décret sur la sécurité des navires non canadiens, modification, et nous avons à ce sujet, une lettre de M. Massey à M. Scott, datée du 12 août 1977, ainsi qu'une réponse de M. Scott, datée du 16 septembre 1977; et je suppose que ces lettres devraient être imprimées, n'est-ce pas?

M. Massey: Non, monsieur le président. D'après moi, il s'agissait simplement d'obtenir certains renseignements permettant de mieux comprendre quelques règlements, ou du moins d'en mieux comprendre certains aspects. Je ne suis pas arrivé à trouver nulle part une définition de «société de classification». Il découle des renseignements fournis dans cette lettre ainsi que de conversations avec des fonctionnaires du ministère que les sociétés de classification sont affiliées aux compagnies d'assurance maritime et qu'elles établissent des règles en ce qui concerne la construction des navires et les normes de construction. Le ministère se contente simplement de se reporter aux règles établies par ces sociétés plutôt que de les considérer comme une solution de rechange à ses propres règlements; ainsi, cela le dispense de la nécessité d'établir ses propres méthodes de contrôle et cela élimine beaucoup de dépenses inutiles.

Je pense que ces renseignements aideront le Comité lorsqu'il examinera d'autres règlements. Il y a un bon nombre de règlements du ministère des Transports qui traitent des sociétés de classification.

Le président: Ou bien, comme vous le dites, cela peut aider le Comité, ne vaudrait-il pas mieux les imprimer?

M. Eglington: Cela aidera les lecteurs.

Le 12 août 1977

Monsieur G. A. Scott
Sous-ministre adjoint principal
(Opérations)
Ministère des Transports
Ottawa.

Objet: TR/77-105, Décret sur la sécurité des navires non canadiens

Monsieur,

J'ai examiné la modification susmentionnée avant de la soumettre au Comité. Je vous saurais gré de bien vouloir nous fournir des précisions sur les questions suivantes qui ont trait aux «sociétés de classification»:

1. Comment une société de classification devient-elle «reconnue»?
2. Ces sociétés de classification sont-elles reconnues par tous les membres qui souscrivent à la Convention de sécurité?
3. Chaque société adopte-t-elle un ensemble distinct de règles?
4. Comment le ministère des Transports se tient-il au fait, de tous les ensembles de règles des sociétés de classification?

[Text]

from time to time? Why are these variables, the classification societies' rules, which are subject to change without legislative approval incorporated into this amendment?

5. Are there any relevant statutory instruments governing these matters?

Thank you for your attention.

Yours sincerely,

Melez Massey,
Counsel.

September 16, 1977

Mr. Melez Massey, Counsel
Standing Joint Committee of the
Senate and of the House of Commons
On Regulations and Other Statutory
Instruments
c/o The Senate
Ottawa, Ontario
K1A 0A4

Re: SI/77-105, Non-Canadian Ships Safety Order

Dear Mr. Massey:

I have received your letter dated August 12, 1977, and the questions raised in items 1 to 5 are answered below in the same numerical order.

1. The word "recognized" means approved by the Minister of Transport on the recommendation of the Board of Steamship Inspection.

2. Most countries that are signatory to the Safety Convention recognize the Classification Societies.

3. Yes.

4. We receive copies of all Classification Society rules annually as they are printed and are asked to review and comment on proposed additions or amendments to these rules from time to time and we serve on several of the Classification Society Committees. Ships referred to in Section 6 of the safety order are designed, constructed and inspected to safety standards which are generally equivalent to Canadian regulations. Accordingly, duplication of inspections is avoided when a valid classification society certificate is accepted, otherwise additional manpower may well be required within Transport Canada.

5. Various Classification Societies are listed in our regulations, i.e., General Load Line Rules, Machinery Construction Regulations, Load Line Rules for Ships Making Voyages on Lakes or Rivers, The Arctic Shipping Pollution Prevention Regulations, Regulations re the Inspection of Classed Ships, the Exclusive Surveyor Inspection Regulations and the Non-Canadian Ships Compliance Certificate Regulations.

[Translation]

Pourquoi ces variables, c'est-à-dire les règles des sociétés de classification qui peuvent changer sans approbation législative, sont-elles insérées dans ladite modification?

5. Existe-t-il des textes réglementaires pertinents pour régir ces questions?

Nous vous remercions de votre attention et vous prions d'agréer, Monsieur, l'expression de nos salutations distinguées.

Melez Massey
Avocat

Le 16 septembre 1977

Monsieur Melez Massey, avocat
Comité mixte permanent du Sénat
et de la Chambre des communes
sur les règlements et autres textes
réglementaires
a/s sénat
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Object: TR/77-105, Décret sur la sécurité des navires non canadiens

Monsieur,

J'accuse réception de votre lettre du 12 août 1977. Vous trouverez ci-dessous dans le même ordre numérique les réponses aux questions 1 à 5.

1. Le terme «reconnue» signifie approuvée par le ministre des Transports sur la recommandation du Bureau d'inspection des navires à vapeur.

2. La plupart des pays signataires de la Convention de sécurité reconnaissent les sociétés de classification.

3. Oui.

4. Nous recevons, chaque année et au fur et à mesure de leur parution copie de toutes les règles des sociétés de classification dont on nous demande d'examiner et de commenter de temps à autre, les additions et les modifications que l'on se propose d'y apporter. Nous siégeons, par ailleurs, au sein de plusieurs comités des sociétés de classification. Les navires mentionnés à l'article 6 du Décret sur la sécurité sont conçus, construits et inspectés selon des normes de sécurité qui équivalent généralement à celles qui sont dictées par les règlements canadiens. On évite ainsi un dédoublement d'inspection lorsqu'un certificat valide d'une société de classification est accepté, autrement Transports Canada pourrait fort bien être obligé d'accroître ses effectifs.

5. Diverses sociétés de classification sont énumérées dans nos règlements: Règles générales sur les lignes de charge, Règlement sur la construction des machines, Règles sur les lignes de charge (lacs, fleuves et rivières), Règlement sur la prévention de la pollution causée par la navigation dans l'Arctique, Règlement concernant l'inspection des navires classés, Règlement sur l'inspection par des visiteurs particuliers et

[Texte]

One copy of the amendment SI/77-105, Non-Canadian Ships Safety Order is attached for ready reference.

Yours sincerely,

G. A. Scott,
Senior Assistant Deputy
Minister, Operations.

The Chairman: Yes.

I am inclined to think that perhaps it should be printed. It is not a very vast amount of correspondence. It may worry Senator Godfrey very much.

Mr. Massey: I am alert to the expense.

The Chairman: Now the other things we have appear without any comments. I do not know whether any member of the Committee has any comment to raise on them. If not, I shall, simply for the record, read out the list, I think, and let it go at that: SOR/76-59, SOR/76-445, SOR/77-26,—Alberta Natural Gas Gas Sales Contract Pricing Order; SOR/76-243, SOR/76-455, SOR/77-39, SOR/77-659,—TransCanada-Alberta and Southern Purchase Agreement Natural Gas Pricing Order, and amendments; SOR/76-56, SOR/76-578, SOR/77-37,—West coast Transmission Company Limited Huntingdon Export Price Order; SOR/77-90—Prune Plum Stabilization Regulations, amendments; SOR/77-174, SOR/77-399, SOR/77-512,—Customs Duties Reduction Regulations, amendments; SOR/77-231, SOR/77-526—Government Wharves Regulations, amendments.

Now, is there any other business that any member of the Committee wishes to raise? If not, the Committee stands adjourned, with the best wishes of the Chairman to all members for Christmas and the New Year and, I might add, to our clerks and our legal counsel, and indeed to the technical staff, everyone.

[Traduction]

Règlement sur les certificats de conformité des navires non canadiens.

Un exemplaire de la modification TR/77-105, Décret sur la sécurité des navires non-canadiens est joint à la présente aux fins d'une consultation immédiate.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de nos salutations distinguées.

Le sous-ministre adjoint principal
(Opérations)
G. A. Scott

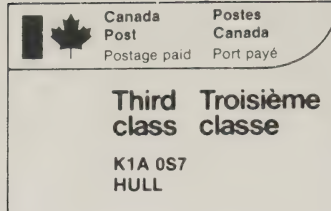
Le président: Oui.

Je suis enclin à croire que cela devrait peut-être imprimé. Il reste qu'il ne s'agit pas d'une correspondance énorme. Cela risque de beaucoup inquiéter le sénateur Godfrey.

M. Massey: Ce sont les dépenses qui m'inquiètent.

Le président: Les autres questions à examiner ne sont suivies d'aucune observation. J'ignore si l'un des membres veut faire des observations à leur sujet. Si non, je vais simplement lire la liste, pour qu'elle figure au procès-verbal et m'en tenir à cela: DORS/76-59, DORS/76-445, DORS/77-26, ordonnance sur le prix de vente contractuelle du gaz de l'Alberta; DORS/76-243, DORS/76-455, DORS/77-39, DORS/77-659—ordonnance sur le prix du gaz naturel (entente trans-Canada—Alberta and Southern), et modifications; DORS/76-56, DORS/76-578, DORS/77-37, ordonnance sur le prix d'exportation de Huntington (West coast Transmission Company Limited) DORS/77-90—règlement sur la stabilisation du prix des prunes à pruneaux—modification; DORS/77-174, DORS/77-399 DORS/77-512, règlement de réduction des droits de douane—modifications; DORS/77-231, DORS/77-526—règlement sur les quais de l'État—modifications.

Y a-t-il maintenant d'autres questions que les membres du Comité veulent soulever? Si non, la séance est levée, et le président s'empresse de formuler ses meilleurs vœux de Noël et du Nouvel An à tous les députés, aux greffiers, à notre conseiller juridique, et au personnel technique, à tous.



If undelivered, return COVER ONLY
Printing and Publishing,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7
En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEUL
Imprimerie et Édition,
Approvisionnement et Services Can
45, boulevard du Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

Canada

D

SENATE
HOUSE OF COMMONS

SÉNAT
CHAMBRE DES COMMUNES

Issue No. 5

Fascicule n° 5

Government
Publication

Thursday, February 2, 1978

Le jeudi 2 février 1978

Joint Chairman:
Senator Eugene A. Forsey

Coprésident:
Sénateur Eugene A. Forsey

4/5
Minutes of Proceedings and Evidence
of the Standing Joint Committee on

Procès-verbaux et témoignages
du Comité mixte permanent des

3
**Regulations and other
Statutory Instruments**

**Règlements et autres
textes réglementaires**

RESPECTING:

CONCERNANT:

Review of Statutory Instruments

Examen des textes réglementaires



2
Third Session of the
Thirtieth Parliament, 1977-78

Troisième session de la
trentième législature, 1977-1978

STANDING COMMITTEE ON
REGULATIONS AND OTHER STATUTORY
INSTRUMENTS

Joint Chairman:

Senator Eugene A. Forsey

Vice-Chairman:

Mr. Kenneth Robinson, M.P.

Representing the Senate:

Senators:

Asselin	Ewasew
Bélisle	Godfrey

Representing the House of Commons:

Messrs.

Allard	Baldwin
Baker (Grenville- Carleton)	Balfour Béchar

COMITÉ MIXTE PERMANENT DES
RÈGLEMENTS ET AUTRES TEXTES
RÉGLEMENTAIRES

Coprésident:

Sénateur Eugene A. Forsey

Vice-président:

M. Kenneth Robinson, député

Représentant le Sénat:

Les sénateurs:

Lafond	Riley—(7)
--------	-----------

Représentant la Chambre des communes:

Messieurs

Brewin	Leblanc (Laurier)
Gauthier (Ottawa- Vanier)	MacGuigan
Hnatyshyn	Pinard—(12)

(Quorum 7)

Les cogreffiers du Comité

Jacques Lahaie

Denis Bouffard

Joint Clerks of the Committee

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, FEBRUARY 2, 1978

(6)

[Text]

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments met at 11:08 o'clock a.m. this day, the Joint Chairman, the Honourable Senator Eugene A. Forsey, presiding.

Members of the Committee present:

Representing the Senate: The Honourable Senators Asselin, Forsey and Lafond.

Representing the House of Commons: Messrs. Baker (Grenville-Carleton), Baldwin, Balfour, Bécharde and Robinson.

In attendance: Mr. G. C. Eglington and Miss Lise Mayrand, Counsel to the Committee.

The Committee resumed consideration of its permanent reference section 26, The Statutory Instruments Act, 1970-71-72, c. 38. (See *Minutes of Proceedings, Thursday, November 24, 1977, Issue No. 1.*)

Mr. Baldwin moved,—That a report be presented to both Houses of Parliament submitting again the criteria for the review of Statutory Instruments and adding thereto a further guideline as follows:

Trespasses unduly on the rights and liberties of the subject.

On SOR/74-8 Indian Off Reserve and Eskimo Housing Regulations

It was agreed,—That Counsel to the Committee correspond further with the Instruments Officer of the Department of Indian and Northern Affairs with respect to certain comments by the Committee.

On SOR/73-176 Load Line Regulations (Sea)

It was agreed,—That Counsel to the Committee correspond further with the Instruments Officer of the Department of Transport with respect to certain comments by the Committee.

The Committee considered SOR/77-342 The Revised General Orders of the Board of Transport Commissioners for Canada, 1965, SOR/76-558, SOR/77-3 Undeliverable and Redirected Mail Regulations, amendments.

On SOR/76-556, SOR/77-4 Special Services and Fees Regulations, amendments

It was agreed,—That Counsel to the Committee correspond further with the Instruments Officer of the Department of Post Office with respect to certain comments by the Committee.

The Committee considered SOR/76-592, SOR/77-253 Used Motor Vehicles Exemption Regulations, SOR/76-189, SOR/76-473 Masters and Mates Examination Regulations, amendments.

On SOR/77-225 National Energy Board Rules of Practice and Procedure, amendment

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 2 FÉVRIER 1978

(6)

[Traduction]

Le Comité permanent des règlements et autres textes réglementaires se réunit aujourd'hui à 11 h 08 sous la présidence de l'honorable sénateur Eugene A. Forsey (président).

Membres du Comité présents:

Représentant le Sénat: Les honorables sénateurs Asselin, Forsey et Lafond.

Représentant la Chambre des communes: MM. Baker (Grenville-Carleton), Baldwin, Balfour, Bécharde et Robinson.

Aussi présents: M. G. C. Eglington et M^{lle} Lise Mayrand, conseillers du Comité.

Le Comité poursuit l'étude de son ordre de renvoi permanent, article 26, Loi sur les textes réglementaires, 1970-1971-1972, c. 38. (Voir *procès-verbal du jeudi 24 novembre 1977, fascicule n° 1*).

M. Baldwin propose,—Qu'on soumette aux deux Chambres du Parlement un rapport indiquant à nouveau les critères dont on tient compte dans l'étude des textes réglementaires et ajoutant la directive suivante:

Empiète inutilement sur les droits et les libertés du sujet.

DORS/74-8—Règlement sur le logement d'Indiens qui vivent hors des réserves et d'Esquimaux

Il est convenu,—Que le conseiller du Comité communique de nouveau avec le préposé aux textes réglementaires du ministère des Affaires indiennes et du Nord en ce qui concerne certains commentaires du Comité.

DORS/73-176—Règlement sur les lignes de charge (navires de mer)

Il est convenu,—Que le conseiller du comité communique de nouveau avec le préposé aux textes réglementaires du ministère des Transports en ce qui concerne certains commentaires du Comité.

Le Comité étudie le DORS/77-342—Ordonnances générales révisées de la Commission des transports du Canada, 1965, le DORS/76-558, le DORS/77-3—Règlement sur les envois tombés en rebus et les envois réexpédiés—Modifications.

DORS/76-556, DORS/77-4—Règlement sur les droits postaux des services spéciaux—Modifications

Il est convenu,—Que le conseiller du Comité communique de nouveau avec le préposé aux textes réglementaires du ministère des Postes en ce qui concerne certains commentaires du Comité.

Le Comité étudie le DORS/76-592, le DORS/77-253—Règlement d'exemption des véhicules à moteur usagés, le DORS/76-189, le DORS/76-473—Règlement sur les examens de capitaine et de lieutenant—Modifications.

DORS/77-225—Règles de pratiques et de procédure de l'Office national de l'énergie—Modification

It was agreed.—That Counsel to the Committee correspond further with the Instruments Officer of the National Energy Board with respect to certain comments by the Committee.

The Committee considered SOR/77-242 Development Tax and Redevelopment Tax Grant Regulations, SOR/77-507 The Revised General Orders of the Board of Transport Commissioners for Canada, 1965 amendment, SOR/77-557 Small Fishing Vessel Inspection Regulations, amendment, SOR/77-626 Ontario Greenhouse Vegetable Order, amendment.

On SOR/77-702 Ontario Greenhouse Vegetable, Appointed Shippers' Procedures Regulations, amendment

It was agreed.—That Counsel to the Committee correspond further with the Instruments Officer of the Department of Agriculture with respect to certain comments by the Committee.

On SOR/77-703 Posting Abroad of Letter-Post Items Regulations

It was agreed.—That Counsel to the Committee correspond further with the Instruments Officer of the Department of Post Office with respect to certain comments by the Committee.

The Committee considered SI/77-61 Overseas School Staff Income Tax Remission Order—1976, SI/77-132 Bicycle Surtax Remission Order, SI/77-144 B.T.L. Remission, SI/77-157 Commercial Samples Remission Order, amendment, SI/77-146 Articles for Special Use Regulations, amendment, SOR/75-576 Old Age Security Regulations, amendment, SOR/75-647, SOR/76-570, SOR/77-23, SOR/77-788 Yukon and Northwest Territories Approved Gas Price Order, and amendments, SOR/76-47, SOR/76-580, SOR/77-29, SOR/77-787 Westcoast Transmission Company Limited Kingsgate Export Price Order, and amendments, SOR/76-53, SOR/76-571, SOR/77-34, SOR/77-777 Alberta and Southern Gas Co. Ltd. Kingsgate Export Price Order, and amendments, SOR/77-214 Entry Declaration and Declaration Form 4 for use on Customs Entries, revocation, SOR/77-259 Safe Manning Regulations, amendment, SOR/77-266 Metallurgical Industries Mercury Information Regulations, SOR/77-309 Churchill Railway Switching Tariff By-law, amendment, SOR/77-312 Prince Rupert Water Tariff By-law amendment, SOR/77-315 Forest Fire Control Operations Order, SOR/77-337 Esquimalt Graving Dock Regulations, amendment, SOR/77-340 Home Insulation Regulations, SOR/77-343 Maple Products Industry Regulations, revocation, SOR/77-344 Manitoba Root Crop Marketing Regulations, SOR/77-353 SOR/77-612, SOR/77-715, SOR/77-863 Tariff of Charges for Exported Oil Other Than Oil Products Order, amendments, SOR/77-364 Shipping Casualties Reporting Regulations, amendment, SOR/77-375 Port Alberni Harbour Limits Altered by Proclamation, SI/77-29 Proclamation (An act to amend the Animal Contagious Diseases Act), SI/77-33 Board of Steamship Inspection Scale of Fees, amendment.

Il est convenu.—Que le conseiller du Comité communique de nouveau avec le préposé aux textes réglementaires de l'Office national de l'énergie en ce qui concerne certains commentaires du Comité.

Le Comité étudie le DORS/77-242—Règlement relatif aux subventions versées en remplacement des taxes d'aménagement et de réaménagement, le DORS/77-507—Ordonnances générales révisées de la Commission des transports du Canada, 1965—Modification, le DORS/77-557—Règlement sur l'inspection des petits bateaux de pêche—Modification, le DORS/77-626—Décret relatif aux légumes de serre de l'Ontario—Modification.

DORS/77-702—Règlement sur les procédures relatives aux expéditeurs désignés de légumes de serre de l'Ontario—Modification

Il est convenu.—Que le conseiller du Comité communique de nouveau avec le préposé aux textes réglementaires du ministère de l'Agriculture en ce qui concerne certains commentaires du Comité.

DORS/77-703—Règlement sur les envois de la poste aux lettres déposées à l'étranger

Il est convenu.—Que le conseiller du Comité communique de nouveau avec le préposé aux textes réglementaires du ministère des Postes en ce qui concerne certains commentaires du Comité.

Le Comité étudie le TR/77-61—Décret de 1976 de remise d'impôt sur le revenu au personnel des écoles d'outre-mer, le TR/77-132—Décret de remise de surtaxe (bicyclettes), le TR/77-144—Décret de remise de la B.T.L., le TR/77-157—Décret de remise visant les échantillons commerciaux—Modification, le TR/77-146—Règlement sur les articles pour usage spécial—Modification, le DORS/75-576—Règlement sur la sécurité de la vieillesse—Modification, le DORS/75-647, le DORS/76-570, le DORS/77-23, le DORS/77-788—Ordonnance d'autorisation du prix du gaz du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest, et modifications, le DORS/76-47, le DORS/76-580, le DORS/77-29, le DORS/77-787—Ordonnance sur le prix d'exportation de Kingsgate (Westcoast Transmission Company Limited), et modifications, DORS/76-53, le DORS/76-571, le DORS/77-34, le DORS/77-777—Ordonnance sur le prix d'exportation de Kingsgate (Alberta and Southern Gas Co. Ltd.)—et modifications, le DORS/77-214—Déclaration d'entrée et formule 4 de déclaration à employer dans les déclarations douanières—Abrogation, le DORS/77-259—Règlement sur l'armement en hommes en vue de la sécurité—Modification, le DORS/77-266—Règlement sur les renseignements concernant le mercure dans l'industrie métallurgique, le DORS/77-309—Règlement sur le tarif d'aiguillage de Churchill—Modification, le DORS/77-312—Tarif du service d'eau de Prince Rupert—Modification, le DORS/77-315—Ordonnance sur les opérations de lutte contre les feux de forêts, le DORS/77-337—Règlement sur la cale sèche d'Esquimalt—modification, le DORS/77-340—Règlement sur l'isolation thermique des maisons, le DORS/77-343, —Règlement concernant l'industrie des produits de l'érable—Abrogation, le DORS/77-344—Règlement sur la commercialisation des récoltes à racines du Manitoba, le DORS/77-353, le DORS/77-612, le DORS/77-715, le DORS/77-863—Décret du tarif des redevances sur le pétrole

exporté (les produits pétroliers exceptés)—Modification, le DORS/77-364—Règlement sur le rapport de sinistres maritimes—Modification, le DORS/77-375, Proclamation modifiant les limites du havre de Port-Alberni, le TR/77-29—Proclamation (Loi modifiant la loi sur les épizooties), le TR/77-33—Barème des droits du Bureau d'inspection des navires à vapeur—Modification.

Counsel to the Committee answered questions.

The Joint Chairman authorized that certain correspondence and comments by Counsel to the Committee be printed *in extenso* in the evidence of this day's meeting.

At 12:28 o'clock p.m. this day, the Committee adjourned to the call of the Chair.

Les conseillers du Comité répondent aux questions.

Le coprésident autorise à faire joindre *in extenso* une certaine correspondance et des commentaires des conseillers du Comité aux témoignages de la séance d'aujourd'hui.

A 12 h 28, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le cogreffier du Comité

Jacques Lahaie

Joint Clerk of the Committee

EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Thursday, February 2, 1978

• 1109

[Text]

The Chairman: Order. I think we can begin and sketch out at least the things that are before us. Apart from the documents which we have to look at and scrutinize, we have several matters. I think that you have all received, for example, this letter from Professor Driedger. I have copies here of my reply to him, a very brief reply, which are available for distribution. I felt it desirable to assert at once certain matters that I thought should not be allowed to pass without comment.

• 1110

Then we have got the question of the reference to us, at last, of the Green Paper on Freedom of Information.

There is a matter, also, of asking the two Houses to approve again our criteria for examining the statutory instruments because it appears, after consultation with the officials of the Houses that, in fact, we should have got these approved, certainly in the Senate, at the beginning of each session and, in the House, apparently, at the beginning of each Parliament. And especially in the light of what Mr. Driedger says about the deficiencies, as he sees them, of our criteria, I think it is important that we should see to it that the two Houses are asked to approve again such criteria as we see fit to approve ourselves.

If we decide, for example, to pay some attention to what Prof. Driedger suggests—personally, I hope we shall not—there is also from our list of criteria one omission—I think an inadvertent omission—which we perhaps ought to rectify. I think the particular criterion was there in the original list drawn up by our counsel but somewhere along the way, when it was being put into its final form by the late Law Clerk of the Senate, Mr. Hopkins, this got left out, and I think we ought to consider the desirability of inserting this as an additional criterion besides those that we already have and have had approved by both Houses.

Mr. G. C. Eglington (Counsel to the Standing Committee on Regulations and Other Statutory Instruments): Also, Mr. Chairman, if the criteria are to be approved by the Houses again, also, after they are approved by the Committee, the preamble of the criteria appears to have been changed, and probably it was changed by the officials of the two Houses to conform to parliamentary procedure. But, in any event, there is a grammatical error in the preamble which should be cleaned up.

The Chairman: Mr. Baldwin.

Mr. Baldwin: Mr. Chairman, because Senator Lafond has places to go to, should we get a quorum here? How many do you need? One more, is it?

The Chairman: We need one more, yes.

Mr. Baldwin: Well, if a quorum should come, I would hope that the Committee might agree that we could interrupt. And I would like to move the motion with regard to the criteria.

The Chairman: Yes.

TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le jeudi 2 février 1978

[Translation]

Le président: A l'ordre. Nous pouvons commencer et nous attaquer à ce que nous avons sous les yeux. En plus de liasse de documents à examiner, il y a plusieurs autres questions à aborder. Je pense que vous avez tous reçu la lettre du professeur Driedger. J'ai des exemplaires ici de la réponse que je lui ai adressée, une brève réponse, dont je vais distribuer le texte. J'ai cru bon de relever certains points qui à mon avis ne doivent pas demeurer sans commentaire.

Il y a en outre le Livre vert sur la liberté d'information dont nous avons été saisis.

D'autre part, nous devons demander aux deux chambres d'approuver de nouveau le mandat que nous avons reçu pour l'examen des textes réglementaires parce que, il ressort de consultations que nous avons eues avec les fonctionnaires de la Chambre qu'il faut en fait que ce mandat soit approuvé, au Sénat, au début de chaque session et, à la Chambre, paraît-il, au début de chaque législature. De plus, M. Driedger, dans sa lettre, parle de lacunes dans notre mandat et à mon avis il devient d'autant plus important de veiller à ce que les deux Chambres approuvent de nouveau le mandat que nous nous donnerons.

Qui donc, nous tenons compte de ce que le professeur Driedger propose—personnellement, j'espère que nous ne le ferons pas—nous pourrions en profiter pour réparer une omission qui est regrettable à mon avis. De la première liste de critères qui constituent notre mandat et qui a été préparée par notre conseiller il manque un élément que le regretté légiste du Sénat, M. Hopkins, a dû laisser tomber au stade final de la rédaction. Je pense que nous devons envisager l'opportunité d'ajouter cet élément comme critère additionnel à ceux que nous avons déjà et que nous avons fait approuver par les deux Chambres.

M. G. C. Eglington (conseiller du Comité permanent des règlements et autres textes réglementaires): De plus, monsieur le président, si les deux Chambres doivent approuver ce mandat, qui sera approuvé par les membres du Comité, il faudra en profiter pour modifier le préambule, qui a peut-être été retouché par les fonctionnaires des deux Chambres en conformité de la procédure parlementaire. En effet, dans le préambule, il s'est glissé une faute de grammaire qu'on devrait corriger.

Le président: Monsieur Baldwin.

M. Baldwin: Monsieur le président, le sénateur Lafond a à faire. Sommes-nous assez nombreux pour commencer? Un de plus encore, c'est cela?

Le président: Oui c'est cela.

M. Baldwin: Quand nous serons assez nombreux, j'espère que les membres du Comité voudront bien s'interrompre car j'ai une motion à présenter au sujet du mandat.

Le président: Oui.

[Texte]

Mr. Baldwin: I think it is important that we re-establish beyond any doubts as to what criteria we have adopted and set at rest any other views which have been expressed by taking the matter to the Senate and the House for reapproval and reaffirmation of the criteria we had originally, plus the additional one which was left out in the excitement and the change which counsel has mentioned.

So I just give notice that, if . . .

The Chairman: I wonder if we can summon some extra bodies.

The Clerk: Mr. Chairman, Senator Asselin will be here in a few minutes.

The Chairman: Oh, will he? Well, that is good. I hope he arrives before Senator Lafond has to leave. He has the Banking, Trade and Commerce Committee in a quarter of an hour.

I wish there was some way of sending out what I think they call in England a three- or four-line whip for these things so we could urge upon members the importance of turning up. Incidentally, I am going to raise in the Senate the necessity of getting the full complement of Senators appointed. We are one short. That was done, as I recall it, because we thought somebody was going to be appointed promptly to fill the seat formerly occupied by Senator Blois, and we would be able to give the Conservatives better representation.

Senator Lafond: Let us welcome back Senator Asselin, who has been absent due to severe illness for many, many months.

The Chairman: Yes, indeed. We are all more than delighted to see our colleague, Senator Asselin, back. Nous lui souhaitons la bienvenue et la meilleure santé possible.

Now, I think the first . . .

Mr. Robinson: Is Mr. Baldwin making that motion now, then?

The Chairman: I think perhaps Mr. Baldwin had better make his motion now.

Mr. Baldwin: Yes. I am sorry I have not got a copy of it here; I have not drafted it. But it is a motion that we resubmit to both Houses, the Senate and the House of Commons, the criteria on which we have been operating, which were submitted in an earlier Parliament, to be added to by the criterion which was omitted, and that is . . .

The Chairman: Perhaps counsel would refresh my memory on the exact terms of it.

Mr. Eglington: Whether it—"it" is the subject in the regulations and statutory instruments—trespasses unduly on the rights and liberties of the subject.

• 1115

Mr. Baldwin: I would like that to be added as one of their criteria. I move that the Committee report to both Houses with the recommendation that these criteria be adopted in the Senate and in the House.

Mr. Eglington: Mr. Baldwin, would you like to add that the word "that" be deleted from the existing preamble?

[Traduction]

M. Baldwin: Je pense qu'il est important de dissiper tout doute quant à notre mandat et que pour ce faire il faut se hâter de le faire approuver et réaffirmer par le Sénat et la Chambre en prenant soin d'y inclure le critère que nous avons laissé tomber dans notre hâte et pour faire la modification proposée par notre conseiller.

Je vous avise donc que . . .

Le président: Pourrions-nous recruter d'autres membres?

Le greffier: Monsieur le président, le sénateur Asselin sera ici d'une minute à l'autre.

Le président: Ah vraiment? Très bien alors. J'espère qu'il arrivera avant que le sénateur Lafond ne nous quitte. Le sénateur Lafond doit se rendre au Comité des banques et du commerce, dans un quart d'heure.

J'aimerais que nous puissions envoyer ce que les Anglais appellent un whip de trois ou quatre lignes afin d'exhorter nos membres à être plus assidus. En passant, je songe à soulever au Sénat une question sur la nécessité de combler les vacances de cette chambre-là. Il nous manque un sénateur. On a laissé cette vacance dans l'espoir que quelqu'un serait nommé rapidement pour occuper le siège du sénateur Blois. Ainsi nous pourrions offrir une meilleure représentation aux conservateurs.

Le sénateur Lafond: Souhaitons la bienvenue au sénateur Asselin qui a dû s'absenter plusieurs mois en raison d'une grave maladie.

Le président: Mais oui, en effet. Nous sommes tous ravis de vous accueillir de nouveau parmi nous, Sénateur Asselin. Welcome to you and our best wishes for a good health.

Je pense que la première . . .

M. Robinson: M. Baldwin a-t-il l'intention de présenter sa motion maintenant?

Le président: En effet, monsieur Baldwin, il vaudrait mieux que vous présentiez votre motion maintenant.

M. Baldwin: Très bien. Excusez-moi mais je n'en ai pas d'exemplaire ici. Je n'en ai pas d'ébauche. Selon cette motion, nous présenterions de nouveau aux deux Chambres, au Sénat et à la Chambre des communes, le mandat suivant lequel nous exerçons nos tâches, mandat qui a déjà été présenté lors d'une autre législature et auquel nous ajouterions le critère qui a été omis . . .

Le président: Notre conseiller pourrait-il nous rafraîchir la mémoire quant au libellé exact du mandat?

M. Eglington: Il s'agit ici du sujet d'un décretou d'un texte réglementaire. Si ce sujet enfreint indûment les droits et les libertés du sujet.

M. Baldwin: Je voudrais qu'on l'ajoute comme un de leurs critères. Je propose que le Comité fasse rapport aux deux Chambres et recommande que ces critères soient adoptés par le Sénat et par la Chambre des communes.

M. Eglington: Monsieur Baldwin, proposeriez-vous aussi que le mot "that" dans la version anglaise soit rayé du préambule actuel?

[Text]

Mr. Baldwin: I have always had the anxiety to delete "that", so I will be glad to do that.

The Chairman: Do we have a seconder?

Mr. Béchard: I will second that, Mr. Chairman, with great pride.

The Chairman: Thank you very much. Now we have the . . .

Mr. Robinson: Does that take care of the error in the preamble?

Mr. Eglington: Yes.

The Chairman: It was a superfluous word that got slid in somehow.

Mr. Robinson: Then, Mr. Chairman, should we not now have the election of the new Joint Chairman?

The Chairman: The trouble with that, Mr. Vice-Chairman, is that the usual channels have fallen down. This was a matter that had to be arranged, I think, through the House Leaders and it has not been arranged, I understand from Mr. Baldwin. That is why we are proceeding immediately to this other.

Mr. Baldwin: Our party had a natural reluctance to assume office and has not been able to put forward someone to act as Joint Chairman.

The Chairman: This is a splendid example of modesty and self-effacement. I think, before you came in, Mr. Vice-Chairman I had mentioned this. The motion has been moved and seconded. Any discussion by members of the Committee?

Motion agreed to.

Mr. Baldwin: Mr. Chairman, before we go on while we still have a quorum here, may I very quickly put another motion which is on a different subject matter? I do not know whether the Clerk needs to read to us the additional terms of reference, but the Committee has now been given a renewed responsibility in connection with the freedom of information with a Green Paper. I have been in discussion with some members of the Senate and the House—I do not know whether with all—and it has been my view that because of the time issue—we do not know when there is going to be an election—this Committee was first given this issue in 1974. I do not think there is any group of people who are better qualified and more knowledgeable about giving information than the Committee. We have had three years to look at it, to kick it around and to gnaw it and I think that for that reason it would be wise to try to complete the Committee's study of the freedom of information reference of the Green Paper as soon as we can and because of the amount of work which the Committee has I have discussed the possibility of establishing a subcommittee. If we had a subcommittee I would think Senator Godfrey would be an admirable chairman of that subcommittee to which could be referred by the main committee the question of the consideration of the Green Paper.

I understand there is a large number of briefs, some of them by organizations which have already submitted briefs, but which now want a chance to rebut or approve, or change, or deal with the Green Paper in essence. Having in mind the amount of work that this Committee has to do, it would seem

[Translation]

M. Baldwin: J'ai toujours voulu rayer un "that", donc je le propose volontiers.

Le président: Quelqu'un appuie-t-il la motion?

M. Béchard: Monsieur le président, j'appuie fièrement cette motion.

Le président: Merci beaucoup. Maintenant passons . . .

M. Robinson: Cette motion corrige-t-elle l'erreur dans le préambule?

M. Eglington: Oui.

Le président: C'est un mot superflu qu'on y avait glissé.

M. Robinson: Monsieur le président, peut-on maintenant passer à l'élection du nouveau co-président?

Le président: Monsieur le vice-président, malheureusement les voies de communication ne fonctionnent pas bien. La question devait être réglée par l'entremise des leaders à la Chambre ce qui, selon M. Baldwin, n'a pas été fait. C'est pourquoi nous passons directement au prochain article de l'ordre du jour.

M. Baldwin: Notre parti hésite naturellement à en assumer la charge, il n'a pas encore proposé un candidat à la co-présidence.

Le président: Voilà un exemple magnifique de la modestie et de l'effacement de soi. J'en avais d'ailleurs parlé avant que vous arriviez, monsieur le vice-président. La motion a été proposée et appuyée. Y a-t-il débat sur la motion?

La motion est adoptée.

M. Baldwin: Monsieur le président, tandis que nous avons toujours un quorum, pourrais-je proposer une autre motion mais sur un sujet différent? Je ne sais pas si le greffier doit faire la lecture de notre mandat additionnel, mais le Comité a reçu de nouvelles responsabilités quant au Livre vert sur l'accès à l'information. J'en ai discuté avec certains membres du Sénat et de la Chambre des communes—je ne sais pas si je les ai tous vus,—et à mon sens, à cause de la question de temps—on ne sait pas quand il pourrait y avoir une élection—car il faut se rappeler que le Comité a été mandaté pour une première fois en 1974. Aucun autre groupe est mieux qualifié et plus au courant sur le sujet de l'accès à l'information que ce Comité. Nous étudions la question sur tous les aspects, depuis trois ans, et il me semble que le Comité devrait terminer cette étude de l'accès à l'information mentionnée dans le Livre vert aussitôt que possible. Mais étant donné la charge de travail qu'a déjà le Comité, j'ai discuté de la possibilité d'établir un sous-comité. Le cas échéant le sénateur Godfrey serait le président parfait pour ce sous-comité, à qui on pourrait remettre la question de l'étude du Livre vert.

Il semble y avoir bon nombre de nouveaux mémoires; certaines organisations qui ont déjà soumis des mémoires veulent une chance de riposter, ou veulent approuver ou modifier la substance du Livre vert. Étant donné la somme de travail du Comité, si le temps presse, il me semble raisonnable qu'on

[Texte]

to me to make sense if time is of the essence, and I think it is is. I think three years has been a pretty long time. If this Parliament should survive until the fall it may well be then that we might be able to complete, through the assistance of a subcommittee, our consideration of the freedom of information issue, report back through the subcommittee to the main committee and then deliver it into the lap of the government again.

So, I would move that a subcommittee be established to deal with the question of the reference to this Committee of the Green Paper on government information. I think that is the technical name of it.

The Chairman: Mr. Vice-Chairman.

Mr. Robinson: Mr. Chairman, would I understand from what Mr. Baldwin was saying that he feels that a subcommittee of this Committee could deal with hearing the additional briefs and also write up the report? They will submit the report to this Committee, is that right?

Mr. Baldwin: Yes.

Mr. Robinson: I like the idea but I just wonder how practical it is, knowing as I do how difficult it is to even get a quorum at this Committee. If you set up a subcommittee of this Committee, I do not see how even the Committee itself could function. I know the difficulties we had in the Justice Committee with the subcommittee. Once the subcommittee was set up, the Justice Committee just did not function because there just were not enough members available. I would query that.

• 1120

It seems to me that since this is a matter that has been considered by all the members of this Committee who have been in attendance quite regularly over the past three years, probably they should all be on this Committee. Maybe it means that it is a heavier load for the total Committee to carry, but at least we would hope that when a Committee does meet there would be a quorum.

Mr. Baldwin: I am not rigid on it. In answer to the first part of your views, I did consider that. I thought if you had a subcommittee, say, of six or seven, it would be much easier to get three people together informally, and three would constitute a quorum; three people together informally to deal with those people who are presenting the briefs. We are in this quandary, I know, that the Canadian Bar Association, the Canadian Manufacturer's Association, the people in British Columbia, some responsible organizations, do want to have their briefs considered. Some of them may want to give evidence.

The Chairman: Excuse me. I might add that there is the Canadian Association of University Teachers I have had word from.

Mr. Baldwin: Good. I worry about the problem we are often confronted with of respectable citizens coming here and waiting for some time for a Committee that is as busy as this Committee is in dealing with its main source of jurisdiction, the statutory instruments, to deal with them.

[Traduction]

établis ce sous-comité. Le Livre vert traîne depuis déjà trois ans. Si le Parlement survivait jusqu'à l'automne, il serait possible de terminer, à l'aide d'un sous-comité, notre étude de la question de l'accès à l'information, en faire rapport à ce Comité, et puis la remettre de nouveau au gouvernement.

Je propose donc qu'un sous-comité soit établi pour trancher toute la question du renvoi à ce Comité du Livre vert sur l'information gouvernementale. Je crois que c'en est le nom technique.

Le président: Monsieur le vice-président.

M. Robinson: Monsieur le président, M. Baldwin propose-t-il qu'un sous-comité de ce Comité soit établi pour entendre les mémoires additionnels et en préparer le rapport? Ce sous-comité soumettrait son rapport à ce Comité, n'est-ce pas?

M. Baldwin: Oui.

M. Robinson: J'aime bien l'idée, mais est-elle pratique, en vue de la difficulté d'atteindre un quorum à ce Comité. Si on établit un sous-comité du Comité, je ne vois vraiment pas comment ce dernier pourra fonctionner. Je me rappelle les difficultés qu'a eues le Comité de la Justice avec son sous-comité. Une fois que ce dernier fut établi, le Comité de la Justice a cessé de fonctionner car on ne disposait jamais d'assez de membres. Je mets la question en doute.

Puisque la question devrait être étudiée par tous les membres du Comité, qui assistent régulièrement aux séances depuis trois ans, sans doute tous devraient participer. Peut-être le Comité aurait-il une plus grande charge à porter, mais, au moins, on pourrait espérer avoir le quorum à nos séances.

M. Baldwin: Ma motion n'est pas ferme. Quant à la première partie de vos objections, j'y ai pensé. Si on établissait un sous-comité, disons de 6 ou 7 membres, il serait plus facile de réunir trois personnes sans formalités, et trois membres constitueraient le quorum; c'est-à-dire que ces trois personnes pourraient entendre les mémoires. Nous sommes dans une impasse, car l'Association du Barreau canadien, l'Association canadienne des manufacturiers, certaines gens en Colombie-Britannique, des organisations responsables, veulent se faire entendre. Certains ont peut-être des témoignages à nous soumettre.

Le président: Excusez-moi. J'ajouterai que l'Association canadienne des professeurs d'université m'a aussi soumis un mémoire.

M. Baldwin: Très bien. Nous avons quand même ce problème de citoyens respectés qui doivent venir ici et attendre assez longtemps pour se faire entendre par un comité aussi affairé que celui-ci avec son travail principal, les textes réglementaires.

[Text]

Do not misunderstand me, Mr. Chairman, I quite agree with you that this Committee as a whole is seized with the knowledge and understanding of this issue and it is for them to decide it. But I am thinking of clearing the underbrush so that in two months, a subcommittee, armed with the proper axes and some goodwill, could go through these briefs and make some recommendations. The final deliberations, the final report would still lie with this Committee. As I say, I am not rigid. Does the Committee feel it has enough time to meet once or twice a week, which it would need to deal with statutory instruments and also to deal with freedom of information? I know that honourable members of the Senate have a number of responsibilities in the time that lies ahead of them, and the House is going to be pretty busy as well. Will this Committee be able to meet twice in a week?

Mr. Robinson: I am sorry, again, Mr. Chairman, I would assume that the same members on the Committee would also be on the subcommittee. So you are going to be dealing with the same members anyway. Also, there is the question of our counsel. I would assume we would want to have counsel present at these subcommittee meetings, if we have a subcommittee. So really, what difference would it make if the same people are going to be attending both?

The Chairman: I thought that what Mr. Baldwin suggested was a subcommittee of six with a quorum of three. This, presumably, would make the thing a little easier to cope with in relation to the questions you have raised, Mr. Vice-Chairman. Unquestionably, if we are going to deal with the statutory instruments and the Green Paper both, we shall have to be meeting twice a week, as we did when we were dealing with these two matters before.

Senator Lafond: At least twice a week.

The Chairman: Yes, quite.

Mr. Balfour: The question in my mind is, how would you select the lucky six?

The Chairman: Ask the mover?

Mr. Baldwin: With the cross-fertilization principle in effect; I presume the six who would be on it would be people who would be very interested and most of them would be available. I think you are always going to have at least a minimum of two or three who would include the chairmen to sit on it, and I do not think there would be any problem to make up your quorum of three to hear the witnesses. You could then set a schedule of meetings with witnesses and be able to do so certain in the knowledge that they would be able to meet in a proper fashion, in a formal fashion, but also retain the informality that you catch with a smaller group, with people like the Canadian Manufacturers' Association, the Canadian Bar Association the university professors, and have the kinds of discussions that would be very useful to permit that subcommittee then to bring to the main Committee the benefit of the advice in the briefs and its own views.

I am not adamant on it; it is mainly because I am interested. But I do think three years has been quite a long time. I would hate to see this Committee struggling with these two problems,

[Translation]

Comprenez bien, monsieur le président, je suis entièrement d'accord que le Comité dans son ensemble possède les connaissances et la compréhension de la question et qu'il lui revient de la trancher. Mais je pense à simplifier les choses afin que dans deux mois, un sous-comité, avec les pouvoirs nécessaires et beaucoup de bonne volonté, puisse entendre ces mémoires et faire certaines recommandations. Le Comité dans son ensemble est toujours responsable de décider la question définitivement et de préparer un rapport. Ma motion n'est pas ferme. Le Comité pense-t-il avoir suffisamment de temps pour se rencontrer une ou deux fois par semaine, afin de pouvoir traiter aussi bien des textes réglementaires que de la question de l'accès à l'information? Je sais que les honorables sénateurs ont plusieurs tâches à accomplir dans le temps qui leur reste, et que la Chambre aussi a beaucoup de pain sur la planche. Ce comité pourrait-il se réunir deux fois par semaine?

M. Robinson: De nouveau, monsieur le président, les membres du Comité seraient aussi membres du sous-comité. Il s'agirait donc des mêmes personnes. Aussi faut-il penser au conseiller juridique. Sans doute on demanderait la présence de notre conseiller aux réunions du sous-comité, le cas échéant. Alors quelle différence cela ferait-il si les mêmes membres avaient assisté aux séances des deux groupes?

Le président: Il semble que M. Baldwin a proposé un sous-comité de six membres dont le quorum serait trois. Ainsi, il serait peut-être plus facile de traiter les questions que vous avez soulevées, monsieur le vice-président. Sans doute, si on doit discuter des textes réglementaires et du Livre vert, nous devons nous réunir au moins deux fois par semaine, comme nous l'avions fait dans le passé.

Le sénateur Lafond: Au moins deux fois par semaine.

Le président: Oui, en effet.

M. Balfour: Et comment choisirons-nous les six membres?

Le président: Demandons au motionnaire.

M. Baldwin: Par principe d'alogamie, je suppose que les six seraient des personnes qui s'y intéressent vivement, et qui seraient disponibles. Je suis certain qu'il y aurait toujours deux ou trois membres présents, y compris les présidents et il serait sans doute assez facile de trouver un quorum de trois pour entendre les témoins. Ainsi pourrait-on établir un calendrier des séances pour entendre les témoins, telle que l'Association canadienne des manufacturiers, l'Association du Barreau canadien, et des professeurs universitaires et ce avec la certitude que les réunions auraient lieu selon la procédure acceptée, dans l'intimité qu'offre un petit groupe, et engendrant ainsi le genre de discussions utiles au sous-comité pour trancher la question et bien informer le Comité sur le contenu des mémoires, et sur ses recommandations.

Je ne suis pas ferme dans ma suggestion; je m'y intéresse vivement toutefois. Mais la question traîne déjà depuis trois ans, ce qui est très long. Il serait regrettable que ce Comité ait

[Texte]

trying to deal with the very vast amount of work we have to handle in connection with regulations and statutory instruments, and so being compelled to relegate freedom of information to the background, going through the end of this Parliament and into an election with nothing being done. I do not think it sits well with our reputation as a Parliament.

• 1125

Mr. Robinson: Mr. Chairman, through you to Mr. Baldwin, the Clerk reminds me that in our first meeting of our Standing Joint Committee on Regulations and Other Statutory Instruments it was recommended that, although the quorum was fixed at seven, we carry on and hold meetings and receive evidence as long as there were four members present, which is merely one more than you have suggested. So maybe we have already the authority we need under our present rules, to have a meeting with just four members in attendance to take briefs and hear evidence and deal with freedom of information.

Mr. Baldwin: That might well be all right. Have you a Vice-Chairman from the Senate, Sen. Forsey?

The Chairman: No, we never have had.

Mr. Baldwin: What I am looking at is the case where the two chairmen happened to be busy, so we would always have one person with some authority who would be able to preside. The form it takes is a matter of indifference to me. What I am looking at is, are the three or four bodies in this Committee going to be here to talk to these witnesses, discuss with them the briefs they bring here, so we can, without undue haste, bring this matter to a head and arrive at a decision in the House and in the Senate?

The Chairman: Well, it appears to me, and I think the Vice-Chairman has just drawn our attention to it, that perhaps we can solve the thing by simply saying that the Committee can deal with the hearing of these briefs if there are four people present. I think we can probably manage to find four, as a rule. We shall soon, I hope, have a chairman from the House of Commons side. We have a vice-chairman from the House of Commons side and we have myself. I can usually be on hand as long as I can keep out of the hands of the kidney-stone people. There is apparently some prospect now that they may be able to do something to stop me from manufacturing these infernal objects.

Mr. Baldwin: Under those conditions, I withdraw the motion—if there is a clear understanding that the Committee will informally make sure that we expedite the dealings with the freedom of information issue without in any way cutting into our opportunity to do the job we should do on it, and will put it into a form where we can make a report to both Houses so that the government will then have to consider what it is going to do so that, if this Parliament should last beyond the summer, that job will be done. If that is an acceptable principle, I will certainly withdraw my motion.

Mr. Balfour: If we find that it is not working, we could always reintroduce the matter.

[Traduction]

à affronter ces deux problèmes, compte tenu de la somme de travail que représentent les règlements et textes réglementaires, et soit obligé de reporter le débat sur la liberté de l'information, en particulier s'il y a des élections. Cela risque de nuire à la réputation du Parlement.

M. Robinson: Monsieur le président, je voudrais dire à M. Baldwin ce que le greffier me rappelle: lors de la première séance du Comité spécial mixte sur les règlements et autres textes statutaires, nous avions recommandé, bien que le quorum ait été fixé à sept personnes, de continuer à tenir des séances et à entendre des témoignages, en présence de quatre députés seulement soit un de plus que ce que vous avez proposé. En vertu des règles actuelles, nous sommes probablement autorisés à tenir une séance, à accepter les rapports, à entendre les témoignages et à aborder la question de la liberté de l'information, avec 4 députés.

M. Baldwin: Cela est probablement conforme à notre mandat. Sénateur Forsey, le vice-président est-il un sénateur?

Le président: Non, il n'en a jamais été ainsi.

M. Baldwin: Au cas où les deux présidents seraient occupés, il y aurait toujours quelqu'un autorisé à présider à leur place. Peu importe la procédure adoptée. Je voudrais vous poser la question suivante: les trois ou quatre membres de ce Comité seront-ils présents pour interroger les témoins et discuter de leurs rapports? Pouvons-nous donc, sans hâte excessive, accélérer les choses et en arriver à une décision que nous pourrions rapporter à la Chambre et au Sénat?

Le président: Le vice-président vient d'attirer notre attention sur le fait que nous pouvons peut-être résoudre la question en acceptant que le Comité prenne connaissance de ces rapports en présence de quatre députés seulement. De façon générale, il n'est pas difficile de trouver quatre députés. J'espère que la Chambre des communes nous fournira bientôt un président. Nous avons déjà un vice-président et moi-même. Je suis généralement disponible tant que je réussis à échapper à mes médecins. Ils semblent espérer pouvoir m'empêcher de fabriquer ces terribles calculs aux reins.

M. Baldwin: Dans ces conditions, je retire la motion. Si le Comité est prêt à garantir officiellement que nous pourrions étudier la question de la liberté de l'information, sans nuire à nos travaux, et si nous pouvons présenter un rapport aux deux Chambres afin que le gouvernement puisse envisager les mesures à prendre, si toutefois ce Parlement se prolonge au-delà de l'été, nous procéderons donc ainsi. Si ce principe vous semble acceptable, je retire ma motion.

M. Balfour: Si cela ne marche pas, nous pourrions toujours examiner de nouveau la question.

[Text]

The Charman: Yes. I might point out, as far as having counsel present is concerned, we had Mr. Johansen acting as our counsel in this matter and I think, my own impression is—and I am sure it is shared by other members of this Committee—that he has done a masterly job with an abundance of information, is thoroughly acquainted with the whole thing, and should be able to look after our needs very adequately indeed.

I do not think there is anything else that requires a quorum of seven at the moment, is there? We have now eight, so we are all right anyway.

There is one thing that I might mention at this point and that is that we have had the request from the Public Service Commission to appear before us again on that famous or infamous Public Service Regulation 7, subregulation 2, but I have heard rumours that they now say they do not want to appear for some months. Did you not tell me some story to that effect, Mr. Eglington?

Mr. Eglington: Well, Mr. Chairman, so far as I know, the commissioners are coming as requested next Thursday. They did not ask to come. We asked them to come. Senator Riley was apparently speaking to Mr. Edwards, who is one of the commissioners, and he gave Senator Riley to understand that they would not be coming until the spring. But certainly, as far as the secretary of the commission understands, they will be here at 11:00 o'clock next Thursday morning.

The Chairman: Well, we certainly approve of that.

Mr. Baldwin: Just to make sure I am on the right track. Is that the particular issue which they have been using to appoint . . .

Mr. Eglington: Yes.

Mr. Baldwin: . . . without going through what seem to be the problems and the worries of competitions?

The Chairman: We had better make arrangements for Mr. Driedger to appear before us. He asks to have his views placed before the Committee, and his views are of a most drastic kind. Indeed I said in my reply to him that if they were accepted they would revolutionize our proceedings.

• 1130

Mr. Eglington: I am not sure, Mr. Chairman, that he actually wants to appear. He said he wants his views placed before the Committee. There is an earlier letter from him, as I recall, in which he said distinctly he did not want to appear.

The Chairman: Well, all right then, so much the better.

Mr. Baldwin: We could send him a copy of my motion. That would be our rebuttal.

Mr. Robinson: The impression I got, Mr. Chairman, was that although, and I agree with our counsel, he indicated he did not want to appear, I thought it was because he did not have very much regard for the Committee. I frankly thought we had spent a lot of time preparing the report and had done quite an admirable job on it. I am not saying it was perfect but I thought we had done quite a good job on it. If his intent

[Translation]

Le président: Oui. En ce qui concerne la présence d'un conseiller, je voudrais souligner que M. Johansen agit en qualité de conseiller suppléant et je me félicite, ainsi que d'autres députés, de la qualité de ces travaux et de l'abondance de renseignements qu'il nous a fournis. Il connaît bien la question et pourra répondre de façon très efficace à nos besoins.

Ce qui nous reste à discuter n'exige pas la présence de sept députés, n'est-ce pas? Nous sommes maintenant huit, et donc en règle.

J'aimerais rappeler que la Commission de la Fonction publique a demandé de comparaître devant notre Comité au sujet du fameux ou de l'infâme règlement numéro 7 de la Fonction publique, sous-règlement numéro 2. D'après la rumeur publique, il semble qu'elle ne soit pas prête maintenant à comparaître avant quelques mois. Ne m'avez-vous pas parlé de ça, Monsieur Eglington?

M. Eglington: Monsieur le président, que je sache, les commissaires doivent comparaître tel que prévu jeudi prochain. Ce n'est pas eux qui ont demandé à venir mais c'est nous qui le leur avons demandé. Le sénateur Riley a apparemment rencontré M. Edwards, l'un des commissaires et il lui a fait comprendre qu'ils ne comparaitraient pas avant le printemps. Mais d'après le secrétaire de la Commission, ils doivent comparaître à 11 h. 00 du matin jeudi prochain.

Le président: Nous sommes tout à fait d'accord avec cela.

M. Baldwin: Je voudrais être sûr que je comprends bien. Est-ce là le moyen qu'ils ont utilisé pour nommer . . .

M. Eglington: Oui.

M. Baldwin: . . . en évitant tout le tracas des concours?

Le président: Nous ferions mieux de prendre des mesures afin que M. Driedger puisse comparaître devant notre Comité. Nous lui avons demandé d'exprimer ses opinions devant nous, et elles sont particulièrement catégoriques. En fait, je lui ai répondu en disant que si ses opinions étaient acceptées, elles révolutionneraient nos délibérations.

M. Eglington: Monsieur le président, je ne suis pas certain qu'il veuille vraiment comparaître. Il a dit qu'il voulait que ce point de vue soit présenté au comité. Si je me souviens bien, il a dit dans une lettre antérieure qu'il ne voulait pas comparaître.

Le président: Très bien, c'est d'autant mieux.

M. Baldwin: Nous pourrions lui envoyer une copie de ma motion. Ce serait notre réponse.

M. Robinson: J'avais l'impression, monsieur le président, qu'il a indiqué ne pas vouloir comparaître parce qu'il n'avait pas beaucoup de respect pour le comité. Personnellement, j'ai pensé que nous avions consacré beaucoup de temps à la préparation de ce rapport et avions fait du très beau travail. Je ne dis pas qu'il était parfait mais je pensais que nous avions fait du bon travail. S'il veut vraiment nous aider, nous devrions

[Texte]

really is that he can be of assistance to us, maybe we should ask him to appear and help us make the report even better than it already is. I just fail to see why we should just turn him down just because he disagrees with what we have said.

The Chairman: Well, he has not actually asked to appear. He wants his views placed before us and I think we have got them before us. I suppose now what we have to decide is when we shall consider them. They are really . . .

Have you read what he proposes? We should be dealing only with policy, and not with vires or any question like that at all. Well, I felt it was our clear position all the way through that the one thing we were not to deal with was policy. That is a matter for the two Houses when they are dealing with legislation. His proposals are that we should have nothing whatever to say about vires, that several of our criteria should be thrown out the window and that we should address ourselves to questions of policy.

This strikes me, incidentally, as a most curious line to take, if only because it would mean that if a bill comes before either House and members have doubts about its constitutional validity they should simply keep quiet. Well, my hat, we get things before the Senate where we have been obliged to question the constitutional validity very seriously. I think Senator Asselin will perhaps recall a couple of years ago we had a bill which came before us in connection with the implementation of an international convention to give airlines' creditors the right to seize aircrafts. It came to the Standing Committee on Transport and Communications and all the lawyers present looked at it and said, "This is an invasion of the provincial jurisdiction, you cannot do this, it is completely ultra vires". Well, according to Professor Driedger's doctrine, we should simply have said, "Well the government and the Department of Justice say that it is fine, so let us pass it". Instead of that, we said, "Absolutely not". We declined to proceed with the bill. The Committee recommended that the bill be not further proceeded with, and it died, because by that time presumably the government and the Department of Justice had had second thoughts.

We communicated, I might add, with all the attorneys general of the provinces, all of whom said, "Oh yes, this is property and civil rights, you cannot do it". But on Mr. Driedger's basis we should have sat there mum as oysters, never venturing to criticize the glorious and immortal decrees of the Department of Justice.

If the two Houses are to have this applied to them—and if it is to be applied to us I do not know why it should not be applied to them—it will certainly expedite public business very considerably in many instances, but whether it will be to the benefit of the citizen is a somewhat different question.

Mr. Baldwin: Mr. Chairman, I have sat back on this issue before but, you know, I take issue with Professor Driedger on this, and actually sometimes I think Parliament has sat back and has been far too submissive. I have an opinion from Mrs. Immarigeon about this whole question of the Royal prerogative. It is too lengthy, I am going to put it into the record some time. It was done some time ago, but she cites an opinion by

[Traduction]

peut-être lui demander de comparaître et de nous aider à améliorer le rapport. Je ne vois pas pourquoi nous devrions le refuser simplement parce qu'il est en désaccord avec ce que nous avons dit.

Le président: Il n'a pas vraiment demandé à comparaître. Il veut que son point de vue nous soit présenté et je pense que cela a été fait. Il nous reste maintenant à décider quand nous allons l'étudier.

Avez-vous lu ce qu'il propose? Selon lui, nous ne devrions traiter que de politique et ne pas de constitutionalité ou de questions du genre. Nous avons toujours adopté une position claire à cet égard, c'est-à-dire que nous ne voulions pas traiter de politique. C'est une question qui relève des deux Chambres lorsqu'elles étudient le projet de loi. Il soutient que nous devrions étudier la constitutionalité, que plusieurs de nos critères devraient être abandonnés et que nous devrions traiter de questions de politique.

En passant, cela me semble une attitude très curieuse, ne serait-ce que cela voudrait dire que si les membres d'une chambre qui est saisie d'un projet de loi ont des doutes au sujet de sa constitutionalité, ils doivent tout simplement se taire. Il nous est arrivé d'avoir à étudier au Sénat des projets de loi dont la constitutionalité devait être sérieusement examinée. Le sénateur Asselin se rappellera peut-être qu'il y a quelques années, nous avons été saisis d'un projet de loi ayant trait à l'application d'un accord international accordant aux créanciers d'une compagnie aérienne le droit de saisir l'avion. Ce projet de loi a été étudié au comité permanent des Transports et des Communications et tous les avocats présents ont dit qu'il "empiétait sur la compétence provinciale et était donc inconstitutionnel." Selon le professeur Driedger, nous aurions dû "adopter ce bill tout simplement parce que le gouvernement et le ministère de la Justice l'entérinaient." Au contraire, nous ne voulions pas l'adopter. Nous avons refusé d'étudier le bill. Le comité a recommandé que ce projet de loi soit abandonné, ce qui fut fait, probablement parce que le gouvernement et le ministère de la Justice ont eu des doutes après coup.

J'ajouterais que nous avons communiqué avec tous les procureurs généraux des provinces, qui nous ont tous dit qu'il s'agissait-là d'une question de propriété et de droits civils qui ne relevait pas de notre compétence. Pourtant, selon M. Driedger, nous aurions dû rester muets comme des carpes, et ne pas oser critiquer les décrets du ministère de la Justice.

Si l'on impose ce point de vue aux deux Chambres—et si on nous l'impose à nous, je ne vois pas pourquoi on ne l'imposerait pas aux Chambres—Cela accélérera certainement l'administration des affaires publiques de façon considérable dans de nombreux cas, mais il reste à savoir si cela sera à l'avantage du citoyen.

M. Baldwin: Monsieur le président, je me suis tu au sujet de cette question auparavant mais je dois maintenant m'inscrire en faux parce qu'à mon avis le Parlement a fait preuve d'une trop grande soumission parfois. J'ai une opinion émanant de M^{me} Immarigeon au sujet de la question de la prérogative royale. Elle est trop longue, mais je la ferai inscrire au procès-verbal une autre fois. Elle a été rédigée il y a un certain

[Text]

Lord Shaw of Dunfermline in the House of Lords in 1917. He said:

If once again, and ever so slightly, the Royal prerogative gets into association with executive acts done apart from clear parliamentary authority, it will be an evil day: that way lies revolution.

You know, this is the opposite view taken by Mr . . . and maybe even if some noble gentleman sits in the House of Lords, he may not be a revolutionist but that is pretty . . . The whole trend of this opinion lies in that direction, of the Bill of Rights of 1688 and, you know, I think that there is another side to the story. I will not pursue this any more but it is worth considering some time.

The Chairman: I am inclined to suggest that we should all look carefully at Professor Driedger's letter and decide at a future meeting what consideration we want to give to it. Perhaps we should make some official reply to it; I do not know, but I think we had better postpone it for the present. Most of us probably have not read it with any great care yet. I have. It sent me into orbit immediately when I saw the last six paragraphs, and perhaps later on we might consider the thing and see whether we are satisfied to take his views as expressed in the letter or whether we want to get him to appear. Part of the letter, of course, is simply dealing with the statements of our counsel in response to Professor Driedger's statements that his views had been misrepresented. I do not think we need spend a great deal of time on that. But the last part, where he wants us to cut out criteria and where he wants us to concentrate on policy and have nothing whatever to do with questions of vires, this I think is something we shall have to discuss because it strikes at the very foundations of the work we have been doing. So, if the Committee is agreeable, I think we might urge members to look at this document of Professor Driedger and consider the advisability of bringing it forward for proper discussion later.

• 1135

Mr. Eglington: There was also distributed with the letter, material which illustrates the criteria of all the other like committees in the Commonwealth, and it can be seen from looking at that that no other committee is allowed to indulge in policy. In fact, in several instances the criteria specifically enjoined against. All other committees do consider the matters which Professor Driedger wants the Committee to give up.

The Chairman: I am afraid I got a little bit sarcastic towards the end of my letter. I pointed out that the criteria had been put in final form by the late law clerk of the Senate, who presumably had some knowledge of law and of the law and customs of Parliament and the functions of committees in general, and this Committee in particular, and that it had been very carefully considered by the Committee, that it had been adopted by the Committee, that the criteria had been adopted by the Committee, and furthermore that it had been adopted by both Houses and that both Houses presumably know what they thought the Committee should do. However, I said we

[Translation]

temps et M^{me} Immarigeon cite une opinion qu'a donnée le Lord Shaw de Dunfermline à la Chambre des Lords en 1917. Il a dit:

Maudit soit le jour où l'on associera de nouveau la prérogative royale à des actes exécutifs exécutés sans une autorité parlementaire claire: cela ne ferait qu'ouvrir la voie à la révolution.

C'est un point de vue contraire à celui qu'a adopté M. . . et même si un honorable gentleman siège à la Chambre des Lords, cela ne veut pas dire qu'il est révolutionnaire. Cette opinion s'inscrit dans la ligne de pensée de la Charte des droits de 1688 et, à mon avis, il y a également le revers de la médaille. Je ne m'étendrai pas plus longtemps sur le sujet mais il vaut la peine d'en tenir compte.

Le président: Je propose donc que nous étudions soigneusement la lettre du professeur Driedger et décidions à une réunion ultérieure quelle suite nous entendons y donner. Peut-être devrions-nous envoyer une réponse officielle mais, pour le moment, je crois préférable d'attendre un peu. La plupart d'entre nous ne l'ont sans doute pas lue avec suffisamment d'attention. Moi, j'en ai eu le temps et j'avoue que lorsque j'ai vu les 6 derniers paragraphes, les yeux me sont sortis de la tête. Peut-être que plus tard nous pourrions décider si la lettre suffit ou si nous préférons l'inviter à comparaître. Une partie de cette lettre porte sur ce qu'a répliqué notre conseiller juridique à M. Driedger lorsque ce dernier a dit qu'on avait mal interprété son opinion. Rien ne sert de passer trop de temps là-dessus. Toutefois, à la fin de sa lettre, il nous suggère de laisser tomber certains critères ainsi que tous les problèmes de constitutionnalité pour s'occuper plutôt de politique. Je crois qu'il nous faudra discuter de cette question car voilà une attaque contre les fondements mêmes de notre tâche. Donc, si le Comité est d'accord, je vous prierais d'étudier ce document présenté par M. Driedger et de décider s'il serait opportun d'en discuter plus tard.

M. Eglington: En même temps que la lettre, on a distribué de la documentation exposant les critères de tous les comités semblables au nôtre dans les autres pays du Commonwealth, et l'on peut ainsi remarquer qu'aucun autre comité n'a le droit d'élaborer des politiques. En fait, très souvent, on le stipule même expressément. Tous ces autres comités étudient les questions mêmes que M. Driedger voudrait voir notre Comité abandonner.

Le président: Je crains que la fin de ma lettre ne soit un peu trop sarcastique. Je lui fais remarquer que les critères ont été définitivement établis par feu le légiste du Sénat qui doit certainement connaître un peu les lois et coutumes du Parlement ainsi que les fonctions des comités en général, du nôtre, en particulier. J'ai également dit que notre Comité avait attentivement étudié cette liste de critères avant de l'adopter et de la faire adopter par les deux Chambres qui doivent donc savoir quel doit être le mandat du Comité. J'ai ajouté que nous écoutons tout de même l'avis des juristes éminents, avec tout le respect qu'ils méritent.

[Texte]

should of course pay to the opinions of so eminent a jurist all the respect which they naturally command.

Mr. Robinson: Well, Mr. Chairman, do I understand that you have already replied briefly in a personal way?

The Chairman: Briefly, yes. I had copies. They were distributed. I do not know where it is . . . Sorry.

Mr. Robinson: And I assume that your response was in conjunction with consultation with our counsel, or was this strictly on your..

The Chairman: Well, I handed Mr. Driedger's letter to counsel and then, no, I wrote my own reply. I read it to counsel over the telephone and he suggested the insertion of one word, I think. So this is "a poor thing but mine own." I do not think anybody is responsible for it except myself.

Mr. Robinson: Well, I was wondering if . . .

The Chairman: I said to counsel "If I said anything that I should not say, I do not want to find myself up for libel or something of that sort". He said, "No, no. I do not think there is anything there you should not say". But it is my letter, in my terms, with the addition of the word "particularly" in one case.

Mr. Robinson: Well, I was wondering if it is sufficient for it to be considered as the Committee's response to Mr. Driedger's letter or whether we should take a look at how you have replied and consider the matter with our counsel and then either accept or reject this as a proper response to Mr. Driedger's letter.

The Chairman: Well, I suggest that the members of the Committee had better look over the whole correspondence and the appendices which counsel attached to Mr. Driedger's letter, and then we can consider it after people have done that. I doubt very much whether anybody has read all these documents before this meeting. This may be an unkind and cynical view on my part but I suspect it may be well founded.

Mr. Robinson: It is not only a question of reading all the documents; it is a question of understanding them. This is the difficulty and I think some of us are leaning on people like you, Mr. Chairman, to give us guidance and leadership in this matter.

The Chairman: Well, this may take even more time. I do not want to say any more than I have said—I have perhaps already said too much—until people have had an opportunity to look over these things and then they may say, "Yes, this seems all right," or they may say, "Oh, no, you are going too far. You have no right to say that and the Committee is not going to support you".

Mr. Robinson: Well, should we consider this as an agenda item, say two weeks hence or something like that?

[Traduction]

M. Robinson: Est-ce à dire, monsieur le président, que vous avez déjà répondu personnellement par une courte lettre?

Le président: C'est exact. J'en ai même des copies ici que l'on vous a distribuées. Je ne sais pas où . . . Pardon.

M. Robinson: Je suppose qu'avant de répondre, vous avez consulté notre conseiller juridique ou avez-vous de votre propre . . .

Le président: J'ai remis la lettre de M. Driedger au conseiller juridique et ensuite, j'ai rédigé moi-même une réponse. J'en ai donné lecture au conseiller juridique, au téléphone et il a alors suggéré d'ajouter un mot. La lettre est donc de moi seul et je dois en accepter toute la responsabilité.

M. Robinson: Je me demandais si . . .

Le président: J'ai dit au conseiller juridique: «Dites-moi si je devrais retrancher certaines choses car je ne voudrais pas faire l'objet de poursuite en libelle diffamatoire ou autre action du genre». Celui-ci m'a répondu que je n'avais rien dit de trop mais, de toute façon, c'est moi qui ai écrit cette lettre, dans mes propres mots, outre l'expression «en particulier» rajouté à un endroit.

M. Robinson: Je me demande si l'on devrait considérer cette réponse comme celle du Comité à la lettre de M. Driedger ou si nous devrions jeter un coup d'oeil à votre lettre et demander à notre conseiller juridique de décider s'il s'agit d'une réponse acceptable ou non.

Le président: Je crois que les membres du Comité devraient étudier toute la correspondance ainsi que les annexes ajoutés par le conseiller juridique à la lettre de M. Driedger. Ensuite, nous étudierons tout le dossier. Je crois que personne d'entre vous n'a lu ces documents avant la séance. Ce n'est peut-être pas très gentil de ma part mais je crois que vous avez bien fait.

M. Robinson: C'est bien beau de lire les documents, encore faut-il les comprendre. C'est difficile parfois et c'est pour cela que nous nous reposons sur des gens comme vous, monsieur le président, qui devez nous guider et nous éclairer.

Le président: Ce sera alors encore plus long. Je ne veux plus rien ajouter car j'en ai peut-être déjà trop dit. Je préfère vous laisser lire tous ces documents pour que vous vous fassiez votre propre idée, favorable ou non. Peut-être que certains décideront que je n'avais pas le droit de dire ce que j'ai dit et que je n'ai donc pas l'appui du Comité.

M. Robinson: Cette question sera-t-elle à l'ordre du jour dans deux semaines environ?

• 1140

The Chairman: I think it might be worthwhile.

Mr. Robinson: We would then have had an opportunity to take a look at some of this material. I would make that suggestion.

Le président: Je crois que ce serait utile.

M. Robinson: Cela nous permettrait ainsi d'examiner une partie de ces documents. C'est une proposition que je fais.

[Text]

The Chairman: Well now, is there anything else before we get to the statutory instruments themselves?

Mr. Eglington: When are you going to get at the Green Paper meetings?

The Chairman: The which?

Mr. Eglington: The Green Paper meetings. When will we have the first one?

The Chairman: Oh yes, we will have to arrange about the meetings on the Green Paper. In the past I think our habit was to deal with the statutory instruments on Thursday, was it, and the Green Paper on Tuesday. That usually meant, I think, meeting at half past eight in the evening, as I can recall.

Mr. Eglington: Mr. Lahaie will have the timetable.

The Chairman: He will have, I suppose, all the blocks and all that, and can tell us what might be possible.

The Clerk: We have 9.30 a.m. on Tuesday, and the Tuesday after it is 8 p.m.

Mr. Baldwin: We meet at 9.30 a.m. next Tuesday to sort of size the thing up; to look at the briefs and decide on the course of action. Would that be all right? I would propose that.

Mr. Robinson: Do we have any indication now how many groups or individuals wish to appear? I do not think there has been any subcommittee meeting to deal with this.

The Chairman: No steering committee meeting was possible, because of course they had no House of Commons chairman.

The Clerk: Up to now I have received two briefs from two organizations. That is all.

Mr. Baldwin: But you know, because we happen to be meeting on it, I have had some unofficial indication that there are some number of others. It is a matter of trying to get them to send in their indications so we can sort them out.

Mr. Robinson: Should we not have a steering committee meeting to deal with this, and bring back to our next regular meeting a recommendation?

Mr. Eglington: The next regular meeting will be next Thursday, and you will lose next Tuesday.

The Chairman: The sooner we can get at this Green Paper, the better. I would be inclined to suggest that we have a meeting of the full Committee at 9.30 next Tuesday morning and start in on it. Hear those people who have already submitted their briefs. There are two briefs already, are there?

The Clerk: Yes.

The Chairman: Will that give us time to ask these people to turn up? Where are they?

The Clerk: One is in Ottawa and the other . . . They are both from Ottawa.

The Chairman: Well, that should not be too bad. If they lived in Vancouver or St. John's we might have to give them more time.

Mr. Baker. I am sorry.

[Translation]

Le président: Y a-t-il autre chose avant que nous passions aux règlements proprement dits?

M. Eglington: Quand allez-vous organiser les réunions sur le Livre vert?

Le président: Pardon?

M. Eglington: Les réunions sur le Livre vert. Quand aura lieu la première?

Le président: Ah oui, il va falloir fixer la date des réunions sur le Livre vert. Antérieurement nous avions pour habitude de parler des règlements le jeudi, n'est-ce pas? Et du Livre vert le mardi. Si je ne me trompe, nous nous réunissions donc ordinairement à 20 h 30.

M. Eglington: M. Lahaie aura le calendrier des séances.

Le président: Il aura, je présume, tous les blocs de séances et il pourra nous dire s'il reste des moments libres.

Le greffier: Nous avons le mardi à 9 h 30; et le mardi suivant à 20 h.

M. Baldwin: Nous allons nous réunir mardi prochain, à 9 h 30 pour déterminer l'ampleur de la situation, jeter un coup d'œil sur les mémoires et décider des suites à donner. Cela vous convient-il? C'est ce que je propose.

M. Robinson: Savons-nous déjà combien de personnes ou de groupes veulent comparaître? Je ne pense pas qu'un sous-comité se soit réuni pour en parler.

Le président: Le Comité directeur n'a pas pu se réunir puisqu'il lui manquait un président pour la Chambre des communes.

Le greffier: Jusqu'à présent j'ai reçu deux mémoires en provenance de deux organismes. C'est tout.

M. Baldwin: Mais, puisque nous en parlons, j'ai appris officieusement qu'il y en avait plusieurs autres. Le problème est d'inciter les gens à nous les faire parvenir de manière à ce que nous puissions faire un tri.

M. Robinson: Le Comité directeur ne devrait-il pas se réunir à ce propos et nous présenter une recommandation lors de la prochaine séance ordinaire?

M. Eglington: La prochaine séance aura lieu jeudi, et vous allez perdre la séance de mardi.

Le président: Plus vite on pourra s'attaquer au Livre vert, mieux ce sera. Je suis prêt à proposer que nous nous réunissions en comité plénier, mardi prochain à 9 h 30, pour nous mettre au travail. Je propose que nous entendions les gens qui ont remis leur mémoire. Il y a déjà deux mémoires, n'est-ce pas?

Le greffier: Oui.

Le président: Cela nous donne-t-il suffisamment de temps pour le convoquer? Où habitent-ils?

Le greffier: L'un habite à Ottawa et l'autre . . . ils sont tous les deux d'Ottawa.

Le président: Cela ne devrait pas poser de problème. S'ils habitaient à Vancouver ou à Saint-Jean de Terre-Neuve, il faudra leur donner plus de délai.

Excusez-moi, monsieur Baker.

[Texte]

Mr. Baker: I have no objection, of course, to the suggestion of 9.30 a.m. on Tuesday, Mr. Chairman. I just want to establish in my own mind the schedule of meetings of this Committee. Do I understand that it meets every Tuesday and Thursday?

An hon. Member: Usually it is every Tuesday and Thursday.

The Chairman: That is what we have been doing when we have the two.

Mr. Baker: Every Tuesday and Thursday?

The Chairman: Yes.

Mr. Baker: Tuesdays at 9.30 in the morning, and Thursdays at 11.

Mr. Robinson: It alternates so that we have it at 8 o'clock one week and at 11 o'clock the next.

Mr. Eglington: Actually 8:30 in the evening.

Mr. Baker: Eight thirty. So I can assume that it alternates in so far as the Tuesday meeting is concerned. In other words, we would meet Tuesday morning at 9.30 on February 7; the next, on the 14th, we would meet on Tuesday evening at 8 o'clock.

The Chairman: At 8.30, in fact, because otherwise we do not get in our attendance at the Senate.

Mr. Baker: All right. The reason I asked the question, sir, is that I want to put it on my calendar now in advance.

The Chairman: Yes.

Mr. Eglington: Will statutory instruments meetings now be fixed at 11 every Thursday, or are they due to rotate as well?

The Clerk: That is up to the Committee to decide.

Mr. Eglington: We always do better at 11 than 3.30.

An hon. Member: Yes, I agree with you.

The Chairman: Well, what do people think about that?

Mr. Baldwin: It sounds very wise and judicious.

The Chairman: Which? To alternate or to—?

Mr. Baldwin: No, to have it at 11.

The Chairman: That sounds well to me. Can we take it then that it is settled? The Green Paper, Tuesdays 9.30, 8.30 in the evening alternate weeks, and the statutory instruments at 11 each week. Is that settled?

Some hon. Members: Agreed.

The Chairman: Thanks.

Now I think we had better get busy on the statutory instruments—unless I have had another lapse of memory, and forgotten something that should be raised. I have got a fair bundle of them this morning. First of all, have you got the agenda, Mr. Vice-Chairman? Yes, you have. Would you prefer to open up on this thing?

Mr. Robinson: No, go right ahead. Carry on.

[Traduction]

M. Baker: Bien entendu je ne vois aucun inconvénient à ce que nous nous réunissions mardi à 9 h 30. Je tiens seulement à être bien sûr du calendrier de nos séances. Nous nous réunissons bien tous les mardis et tous les jeudis, n'est-ce pas?

Une voix: C'est ordinairement tous les mardis et tous les jeudis.

Le président: C'est ce que nous avons fait quand nous avons dû nous réunir deux fois par semaine.

M. Baker: Tous les mardis et tous les jeudis?

Le président: Oui.

M. Baker: Le mardi à 9 h 30 et le jeudi à 11 h.

M. Robinson: Nous alternons: une semaine c'est à 20 h et la semaine suivante c'est à 11 h.

M. Eglington: En réalité, c'est à 20 h 30.

M. Baker: A 20 h 30. Je suppose que cette alternance concerne les séances du mardi. Autrement dit, nous nous réunirons le mardi 7 février à 9 h 30; et le mardi 14 nous nous réunirons à 20 h.

Le président: C'est à 20 h 30 en réalité; sinon, les sénateurs ne sont pas disponibles.

M. Baker: Très bien. Si je vous pose la question, monsieur, c'est pour pouvoir le noter d'avance dans mon calendrier.

Le président: Oui.

M. Eglington: Les séances concernant les règlements seront-elles désormais fixées à 11 h 00 tous les jeudis, ou bien vont-elles également alterner?

Le greffier: C'est à vous d'en décider.

M. Eglington: Nous sommes toujours plus efficaces à 11 h qu'à 15 h 30.

Une voix: Oui, je suis d'accord.

Le président: Qu'en pensez-vous?

M. Baldwin: Cela me paraît très judicieux.

Le président: Quoi? Le fait d'alterner ou de...

M. Baldwin: Non, de nous réunir à 11 h.

Le président: Cela me convient. Pouvons-nous considérer que la chose est réglée? Les séances se rapportant au Livre vert auront lieu le mardi à 9 h 30 ou à 20 h 30, une semaine sur deux, et celles qui concernent les règlements auront lieu toutes les semaines à 11 h. Est-ce convenu?

Des voix: D'accord.

Le président: Merci.

Nous ferions mieux de passer rapidement aux règlements—à moins que ma mémoire ne m'ait fait défaut encore une fois et que j'aie omis d'aborder une question. J'en avais beaucoup ce matin. Tout d'abord, avez-vous l'ordre du jour, monsieur le vice-président? Vous l'avez. Voudriez-vous ouvrir le débat?

M. Robinson: Non, continuez, je vous en prie.

[Text]

[Translation]

• 1145

The Chairman: All right.

The first one is SOR/74-8, Indian Off—Reserve and Eskimo Housing Regulations, which have already been before the Committee on November 13, 1975, February 12, 1976, May 27, 1976 and January 27, 1977. Now, is there any further document that ought to be printed here, Mr. Counsel? Most of it, I suppose, is already on the record, is it not?

Mr. Eglington: Yes, Mr. Chairman. The letter of August 18 to Mr. Murray and Mr. Murray's reply of October 21 have not been printed.

Mr. Béchard: Mr. Chairman, what was the point?

The Chairman: Well, we will come to that in a moment. We can simply order that these be printed, I think.

August 18, 1977

G. S. Murray, Esq.,
Assistant Deputy Minister . . .
Corporate Policy,
Department of Indian and
Northern Affairs,
OTTAWA.

Dear Mr. Murray:

Re: SOR/74-8, Indian Off—Reserve and Eskimo
Housing Regulations
Your Legal Services file No. 20:41:191

The Committee's concern with these Regulations stretches back some considerable time. While section 4(1)(b)(i) has been amended, section 4(1)(g) still stands, the discretion given to the Minister in section 5(2) remains and the discrimination as between Indians and Eskimos in section 3(1) continues.

On 28th May 1976 I advised M. Roy, Director of Legal Services of your Department, that the Committee was prepared to await, for a reasonable time, the review of departmental policies and programmes then indicated before taking up section 5(2). Subsequently, the Committee's objection to section 3(1) of the Regulations was the subject of correspondence between the Joint Chairmen and the Attorney General, the Committee disagreeing with Mr. Basford that it had been given reasons for the objectionable section 3(1). This matter was also dealt with in the Committee's Second Report, page 4, where the Committee's view was reiterated that the discrimination against Eskimos in section 3(1) was ultra vires the enabling Votes.

Some considerable time has now elapsed since these events took place and the Committee must come to grips with these Regulations again. I shall be glad if you will kindly advise whether your Department has reconsidered its position, whether it is prepared to modify it in respect of one or more of the sections of the Regulations mentioned, whether the review of

Le président: Très bien.

Le premier document est le DORS/74-8, Règlements sur le logement d'Indiens qui vivent hors des réserves et d'Esquimaux, qui a déjà été étudié au Comité le 13 novembre 1975, 12 février 1976, 27 mai 1976 et 27 janvier 1977. Y a-t-il d'autres documents qui devraient être imprimés à ce point-ci, monsieur le conseiller? La plupart font déjà partie des dossiers n'est-ce pas?

M. Eglington: Oui, monsieur le président. La lettre du 18 août, adressée à M. Murray, et la réponse de ce dernier en date du 21 octobre n'ont pas été imprimées.

M. Béchard: Monsieur le président, quel était le sujet?

Le président: Nous y viendrons dans un moment. Nous pouvons donc faire imprimer ces documents.

Le 18 août 1977

Monsieur G. S. Murray
Sous-ministre adjoint
Orientation Générale
Ministère des Affaires indiennes
et du Nord
Ottawa

Monsieur,

Objet: DORS/74-8, Règlement sur le logement d'Indiens
qui vivent hors des réserves et d'Esquimaux.

Prière de vous référer au dossier Numéro
20:41:191 de votre contentieux

Ce règlement suscite depuis assez longtemps une certaine inquiétude chez les membres du Comité. Bien que l'article 4 (1) (b) (i) ait été modifié, l'article 4(1) (g) est toujours en vigueur, l'article 5 (2) confère toujours au ministre un pouvoir discrétionnaire et la distinction qui est établie entre les Indiens et les Esquimaux à l'article 3 (1) est toujours en vigueur.

Le 28 mai 1976, j'ai avisé M. Roy, directeur du contentieux de votre ministère, que le Comité était disposé, avant de discuter sérieusement de l'article 5 (2), à attendre durant un délai raisonnable, la révision des orientations et des programmes que votre ministère avait alors l'intention d'adopter. Les critiques que le Comité a formulées au sujet de l'article 3 (1) du Règlement ont suscité par la suite un échange de correspondance entre les co-présidents et le procureur général, le Comité niant que, comme M. Basford le voulait, on ait motivé l'article 3 (1) auquel le Comité s'objectait. Cette question a également été abordée par le Comité à la page 4 de son Second rapport; le Comité y réitérait sa conviction que la discrimination que l'article 3 (1) autorisait à l'endroit des Esquimaux était ultra vires des crédits habilitants.

Un temps considérable s'est écoulé depuis cet échange de correspondance et le Comité est encore aux prises avec ce Règlement. Auriez-vous la gentillesse de me faire savoir si votre ministère a reconsidéré sa position, s'il est disposé à en changer dans la mesure où un ou plusieurs articles de ce Règlement sont concernés, s'il a déjà procédé à la révision de

[Texte]

policies and programmes has taken place and whether it is now willing to say how the discrimination against Eskimos in section 3(1) is to be accounted intra vires the enabling Votes.

Yours sincerely,

G. C. Eglington.

October 21, 1977

Mr. G. C. Eglington,
Counsel,
Standing Joint Committee on Regulations and
Other Statutory Instruments
Victoria Building, Room 314
140 Wellington Street
Ottawa, Ontario K1A 0A4

SOR/74-8 Indian Off-Reserve and Eskimo Housing Regulations

Dear Mr. Eglington:

I refer to your letter to me of August 18, 1977, regarding sections 4(1)(g), 5(2), and 3(1) of the above mentioned Regulations.

I acknowledge your comments on these sections and I may say that, having reviewed the previous correspondence, we are in general agreement with the Committee insofar as these sections are concerned.

However, no immediate action is anticipated in amending these sections of the Regulations as consultations with the National Indian Brotherhood have not been concluded. As you know, it is Departmental practice to involve native people in the development of programs and policies which directly affect them. Consultation with the National Indian Brotherhood on Departmental policies and programs with respect to Indian housing gave priority to the development of new housing policy proposals, and it is just recently that the Brotherhood has turned its attention to the Off-Reserve Housing Program and its Regulations.

Yours sincerely,

G. S. Murray

The Chairman: Now then, Mr. Counsel, would you perhaps explain further to us?

Mr. Eglington: The Committee originally raised about a dozen objections to these regulations. It was satisfied on a number of them and several were left over; and in respect of each of those, the legal adviser of the Department of Indian and Northern Affairs advised the Committee he could say

[Traduction]

ses orientations et de ses programmes et s'il accepte maintenant de dire comment il peut considérer la discrimination autorisée à l'endroit des Esquimaux dans l'article 3 (1) comme étant intra vires des crédits habilitants.

Recevez, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

G. C. Eglington.

Le 21 octobre 1977

M. G. C. Eglington
Avocat
Comité mixte permanent des règlements
autres textes réglementaires
Edifice Victoria
Pièce 314
140, rue Wellington
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Objet: DORS/74-8, Règlement sur le logement d'Indiens qui vivent hors des réserves et d'Esquimaux

Monsieur,

J'accuse réception de votre lettre du 18 août 1977, concernant les articles 4 (1) (g), 5 (2), et 3 (1) du Règlement susmentionné.

Je suis d'accord avec vous sur les observations que vous avez faites au sujet de ces articles, et je peux vous affirmer qu'après avoir procédé à une révision de notre correspondance antérieure, nous sommes entièrement d'accord avec le Comité, dans la mesure où ces articles sont concernés.

Toutefois, nous prévoyons ne prendre aucune mesure dans l'avenir immédiat pour modifier ces articles du règlement, étant donné que les négociations avec la Fraternité nationale des Indiens du Canada ne sont pas encore terminées. Vous savez que le ministère a pour politique d'agir de concert avec les autochtones dans la mise au point des programmes et des orientations générales qui les concernent directement. Les négociations avec la Fraternité nationale des Indiens du Canada qui portent sur la politique et les programmes du ministère dans le domaine du logement des Indiens avaient principalement trait à la mise au point de nouveaux énoncés de principes en ce qui concerne le logement et la Fraternité n'a que tout récemment porté son attention sur le Programme du logement des Indiens qui vivent hors des réserves et sur le Règlement connexe.

Recevez, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

G. S. Murray

Le président: Monsieur le conseiller, voulez-vous bien nous expliquer de quoi il s'agit?

M. Eglington: Les membres du Comité avaient, au départ, soulevé une douzaine d'objections à ces règlements. Ils ont obtenu satisfaction sur certains points, mais plusieurs étaient en suspens et, pour chacun de ceux-là, le conseiller juridique du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien a

[Text]

nothing because, if he did, he would be giving a legal opinion, and this was one of the hot file matters that were referred to the Attorney General.

The Attorney General advised the Committee that he considered that the Committee had been given sufficient information. The Committee disagreed and a further letter went off to Indian Affairs. The department has now advised that it is in agreement with the Committee's original objections but they do not propose to do anything at the moment because the substance of the regulations is the subject of consultation with the National Indian Brotherhood. I might say that these consultations, to our Committee's knowledge, have been going on for well over 12 months and I am not quite sure how patient the Committee wishes to be in the matter.

Mr. Robinson: That is really the question I was going to ask: is there any time-frame as to when the negotiations with the native peoples will be completed? And although the department is in agreement in general with what the Committee has suggested, we are still not getting any finalization.

Mr. Eglington: I might say, Mr. Vice-Chairman, that the objectionable matters outstanding do not really appear to involve the policy of the regulations except to the extent that the regulations do at present illegally discriminate against Eskimos but there is no substantive policy content; but I suppose the department's view is that the regulations are going to be revoked and remade, and they do not want to take two bites at the cherry.

Mr. Baldwin: Mr. Chairman, I do not think we should sit back idly. I think we should at least still continue to file our caveat and request that it be done. It was clearly improper because of the fact that a Privy Council decision was that Eskimos are included within the term "Indians". Because of the basis on which the Order in Council and the vote was made, I think that we should not sit by and just say that the department can continue to procrastinate on the basis of long carry-on negotiations which may continue for 10 years yet. At least if we cannot make the move we can make our position quite plain. I think that is what you had in mind, was it not, Mr. Vice-Chairman?

Mr. Robinson: Yes.

Mr. Baldwin: Well, I feel that way, too.

As I understand it, the thing remaining to be done to meet our objections is a relatively minor, small amendment. This does not involve a recasting of a whole string of regulations, does it?

Mr. Eglington: No, Mr. Chairman.

The Chairman: A few words would set that particular matter right, this discrimination against the Inuit. Is it the opinion of the Committee that we should press the department again in the sense indicated by Mr. Baldwin?

Some hon. Members: Agreed.

The Chairman: Now then, the next is SOR/73-176, Load Line Regulations (Sea), before the Committee February 19, 1976 and May 13, 1976. Here we have certain documents. One of them begins on page 2, and I found them a little hard to follow, possibly because these things have all been printed

[Translation]

informé le Comité qu'il ne pouvait rien dire car, s'il parlait, il donnerait une opinion juridique, et il s'agissait là de questions épineuses renvoyées au procureur général.

Le procureur général a informé le Comité qu'à son avis ce dernier avait reçu suffisamment de renseignements. Le Comité n'était pas d'accord et a fait parvenir une autre lettre au ministère des Affaires indiennes. Le ministère nous informe maintenant qu'il est d'accord quant aux objections initiales soulevées par le Comité mais qu'il n'a pas l'intention de faire quoi que ce soit pour l'instant car le contenu de ce règlement fait l'objet de consultations avec la Fraternité nationale des Indiens du Canada. Je dois dire que ces consultations, à notre connaissance, se font depuis plus de douze mois, et je ne suis pas certain que le Comité veuille encore patienter.

M. Robinson: C'est justement la question que j'allais poser: y a-t-il un délai concernant ces négociations avec les autochtones? Même si le Ministère est d'accord en général avec les suggestions du Comité, cela n'a encore abouti à rien.

M. Eglington: Je dois dire, monsieur le président, que les questions en suspens auxquelles nous nous sommes opposées ne semblent pas des questions de politique, sauf dans la mesure où ces règlements autorisent illégalement une distinction à l'endroit des Esquimaux, mais il n'y a pas de biais politique important. Je suppose que le ministère est d'avis que les règlements seront révoqués et rédigés de nouveau et qu'il ne veut pas s'attaquer deux fois à la même question.

M. Baldwin: Monsieur le président, je ne crois pas que nous devions attendre sans rien faire. Nous pourrions certainement continuer à exercer des pressions et demander que ce soit fait. Ce fut certainement une décision abusive de la part du Conseil privé d'inclure les Esquimaux dans l'appellation «Indiens». A cause du principe sur lequel s'est fondé ce décret du Conseil et la façon dont le vote a été pris, je pense qu'il ne suffit pas d'attendre et dire simplement que le Ministère peut continuer à traîner en longueur ces négociations qui peuvent prendre dix ans. Si nous ne pouvons vraiment rien faire, nous pouvons toujours dire ce que nous pensons. C'est bien ce que vous aviez à l'idée, n'est-ce pas, monsieur le vice-président?

M. Robinson: Oui.

M. Baldwin: Je suis du même avis.

Si j'ai bien compris, ce qu'il reste à faire pour faire droit à nos objections ne requiert qu'un petit amendement mineur. Il ne s'agit pas de reprendre toute une série de règlements, n'est-ce pas?

M. Eglington: Non, monsieur le président.

Le président: Quelques mots seulement pourraient régler cette distinction à l'endroit des Inuit. Êtes-vous tous d'avis que nous pressions le Ministère de nouveau, comme l'a indiqué M. Baldwin?

Des voix: D'accord.

Le président: Passons au document suivant, DORS/73-176, Règlement sur les lignes de charge (navires de mer), qui a déjà été présenté au Comité les 19 février et 13 mai 1976. Nous avons ici d'autres documents. Cela commence à la page 2 et il m'est un peu difficile de suivre ce sujet, sans doute parce que

[Texte]

already. Is that again the case, Mr. Counsel, or have we something further this time?

Mr. Eglington: The matter which has not been printed is the letter of April 12 to Mrs. Temple and the reply from Mr. Scott, and the memorandum of October 14.

• 1150

The Chairman: I think those should be printed then.

Standing Joint Committee on Regulations
and Other Statutory Instruments

April 12, 1977

Mrs. M. D. Temple,
Legal Adviser,
Department of Transport,
OTTAWA.

Re: SOR/73-176, Load Line Regulations (Sea)—sections 41(2) and 44(2)

Your reference: 9504-10/11/17

Dear Mrs. Temple:

The Committee considered point (2) of your letter of 22nd March 1976 at its meeting held on 13th May 1976.

It was noted that it was your Department's view that a subjective test—the opinion of the Chairman of the Board of Steamship Inspection—should have been inserted in both the above subsections, the reason being that article 12 of the 1930 Conventions reads that a government "may" on request cause a ship "to be surveyed or marked, and, if satisfied that the requirements of this Convention are complied with, issue an International Load Lines Certificate to such ship, under its own responsibility".

There was a long and not terribly conclusive discussion in Committee, as a result of which I was instructed to study the Convention further and to ask you to "ask within the Department the experience that they have had with regard to tests". (72:28) I take it that I am to ask you to find out how the Chairman forms his opinion under section 41(2) and the criteria by which he governs himself in the matter.

As to studying the Convention further, I can only say that Article 12 says that the "Government of Canada" is to be satisfied. It has a discretion whether or not to survey a ship on request. And it would seem it has a discretion to grant or withhold a certificate even if satisfied that the requirements of the Convention are satisfied. I cannot myself see that Canada is not free under Article 12 of the Convention to make its own rules for determining how its Government will be satisfied for the purposes of Article 12. The manner of determination may incorporate either objective or subjective tests. Either would be consistent with the Convention. What the Regulations do is to turn the satisfaction of Canada into the opinion of the Chairman of the Board of Steamship Inspection, which is doubtless

[Traduction]

ces choses ont déjà été imprimées. N'est-ce pas de nouveau le cas, monsieur le conseiller, ou bien y a-t-il quelque chose de nouveau cette fois-ci?

M. Eglington: Nous avons une lettre du 12 avril adressée à M^{me} Temple et la réponse de M. Scott, de même que le mémoire du 14 octobre qui n'ont pas été imprimés.

Le président: Je crois donc qu'il faudrait les imprimer.

Comité permanent mixte des Règlements
et autres textes réglementaires

Le 12 avril 1977

Madame M. D. Temple
Conseiller juridique
Ministère des Transports
Ottawa

Objet: DORS/73-176, Règlement sur les lignes de charge (navires de mer)—Paragraphe 41(2) et 44(2)

Votre référence: 9504-10/11/17

Madame,

Au cours de sa réunion du 13 mai 1976, le comité a étudié le point (2) de votre lettre datée du 22 mars 1976.

Le comité a pris note que votre ministère était d'avis qu'on aurait dû ajouter dans les deux paragraphes mentionnés précédemment un élément subjectif, soit l'opinion du président du Bureau d'inspection des navires à vapeur car l'article 12 de la Convention de 1930 stipule qu'un gouvernement peut, sur demande, inspecter ou identifier un navire et, s'il est certain que les exigences de la Convention sont respectées, délivrer, sous sa responsabilité, un certificat international de ligne de charge à ce navire.

Le comité a discuté longuement de cette question et n'en est pas venu à des conclusions très précises; par conséquent, on m'a demandé d'étudier la Convention et de vous prier de vous informer auprès du ministère de l'expérience qu'il a acquise à propos de ces tests (72:28). Je dois donc vous demander d'expliquer de quelle façon le président prend une décision en vertu du paragraphe 41(2) de même que les critères dont il tient compte à ce sujet.

Pour ce qui est de l'étude de la Convention, je puis simplement dire que l'article 12 stipule que le gouvernement du Canada doit obtenir des preuves. Il a le choix d'accepter ou de refuser d'inspecter un navire sur demande. Il semblerait également que le gouvernement peut accepter ou refuser de délivrer un certificat même s'il obtient la preuve que les exigences de la Convention sont respectées. Je ne vois pas pourquoi le gouvernement ne serait pas libre, en vertu de l'article 12 de la Loi sur la marine marchande, d'édicter ses propres règles pour déterminer les preuves qui doivent lui être fournies aux termes de l'article 12. La façon d'établir ces preuves peut faire intervenir des éléments objectifs ou subjectifs et dans les deux cas, les dispositions de la Convention seraient respectées. Le règlement

[Text]

intra vires. But, since it is a matter of municipal law how the determination is made, I consider the Committee is at liberty to pursue its traditional approach of deprecating subjective tests unless some particular and compelling reason is shown.

Of course, I am far from being knowledgeable in international maritime law, or in delegated legislation for that matter. Consequently, my conclusion that an objective test is not excluded as a matter of law may be erroneous. But, apart from that, when you will have let me know how the Chairman forms his opinion of the situations he faces, it may well appear that a subjective test is the only practical approach.

I am sorry that I have allowed so long a space to elapse before getting back to you. I can only take solace in the fact that the matter I have discussed can hardly be called critical.

I note that the error in subsection 40(6) has been corrected by SOR/75-406.

Yours sincerely,

G. C. Eglington.

June 17, 1977

Mr. G. C. Eglington,
Standing Joint Committee on Regulations
and Other Statutory Instruments,
The Senate,
Ottawa, Ontario
K1A 0A4

Dear Mr. Eglington:

This refers to your letter addressed to Mrs. M. D. Temple on April 12, 1977 concerning SOR/73-176 Load Line Regulations (Sea) sections 41(2) and 44(2).

With respect to your question on "how the Chairman forms his opinion under section 41(2) and the criteria by which he governs himself in the matter", I would offer the following explanation. Subsection 41(2) reads: "Where a ship referred to in subsection (1) has been surveyed and inspected as required by paragraph 18(1)(a) or (b) *and in the opinion of the Chairman complies with subsection 40(1), or (2), whichever is applicable*, the Chairman shall issue a certificate in the form set out in Schedule III, which certificate shall be endorsed to the effect that it is issued at the request of the government of the country whose flag the ship is flying". The words "*complies with subsection 40(1) or (2) whichever is applicable*" refer to the specific safety criteria to be used by the Chairman in this situation. Subsections 40(1) and (2) define in technical detail the conditions of assignment contained in the 1966 and 1930 Load Line Conventions respectively and these give the safety requirements for a ship to qualify for certification.

[Translation]

n'oblige plus à fournir des preuves au gouvernement mais stipule que c'est plutôt l'opinion du président du Bureau d'inspection des navires à vapeur qui prévaut et ces dispositions sont certainement justifiables. Toutefois, étant donné que la décision est régie par des lois internes, je considère que le comité est libre d'agir comme il le fait habituellement et de critiquer les tests subjectifs, à moins que des raisons irréfutables et particulières ne soient invoquées.

Évidemment, je suis loin d'être expert en droit maritime international et je connais mal les lois qui régissent ces questions. Par conséquent, ma conclusion selon laquelle une décision objective n'est pas exclue comme point de droit peut être fautive. Toutefois, ces considérations mises à part, lorsque vous m'aurez expliqué de quelle façon le président tire ses conclusions, il se peut que nous constatons qu'un test rédigé en termes objectifs est le seul qu'il soit pratique d'envisager.

Je regrette d'avoir tardé à vous répondre. Je puis simplement me justifier en expliquant que la question dont j'ai traité n'est pas urgente.

Je prends note que l'erreur qui s'est glissée au paragraphe 40(6) a été corrigée par le DORS/75-406.

Veuillez agréer, madame, l'expression de mes salutations distinguées.

G. C. Eglington.

Le 17 juin 1977

Monsieur G. C. Eglington
Comité mixte permanent des règlements
et autres textes réglementaires
Le Sénat du Canada
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Monsieur,

La présente fait suite à votre lettre adressée à M^{me} M. D. Temple, le 12 avril 1977 concernant les paragraphes 41(2) et 44(2) du DORS/73-176, Règlement sur les lignes de charge (navires de mer).

En ce qui concerne la question sur «la façon dont le président fonde son opinion en vertu du paragraphe 41(2) et des critères qui le guident à cet égard», le paragraphe 41(2) se lit comme suit: «Si le navire a été visité et inspecté selon les prescriptions de l'alinéa 18(1)a) ou b), et que, de l'avis du président, il est conforme aux dispositions du paragraphe 40(1) ou (2), selon le cas, le président doit délivrer un certificat établi selon la formule énoncée à l'annexe III, et ce certificat doit être annoté au dos pour indiquer qu'il est délivré à la demande du gouvernement de l'État dont le navire bat le pavillon». Les mots «*est conforme aux dispositions du paragraphe 40(1) ou (2), selon le cas*» concernent les critères précis de sécurité dont doit se servir le président dans cette situation. Les paragraphes 40(1) et (2) définissent en termes techniques les conditions d'assignation contenues dans les Conventions sur les lignes de charge de 1966 et 1930 respectivement, et indiquent les exigences de sécurité auxquelles doit se conformer un navire pour obtenir un certificat.

[Texte]

The Chairman's decision must therefore be objective in every case, although there is always a judgmental area with respect to the seaworthiness of a ship. In each case the Chairman or his delegate would review the survey report of a steamship inspector, appointed under the Canada Shipping Act and who is technically competent by that statute, prior to finalizing his opinion as to whether or not the requirements of subsection 40(1) or (2) have been satisfied.

I trust this will assist in clarifying the matter but should you have any further queries please do not hesitate to call me.

Yours sincerely,

G. A. Scott,
Senior Assistant Deputy
Minister, Operations.

October 14, 1977

SOR/73-176, Load Line (Sea) Regulations

Comment on Mr. Scott's letter of 17th June 1977

Since it is clear from Mr. Scott's letter that the actual decision taken under section 41(2) is taken in a fair fashion, there may appear to be little point in creating an undue fuss over the retention of the words "in the opinion of the Chairman" in section 41(2). However, it should be noted, at least for the record, that:

- (i) Section 44(2) of the Regulations serves exactly the same type of purpose as does section 41(2) and does not contain the phrase "in the opinion . . .";
- (ii) the insertion of the words "in the opinion of the Chairman" is unnecessary to the operation of the mechanism outlined in Mr. Scott's letter;
- (iii) the Department seems to be under a misapprehension as to the nature of objective and subjective tests;
- (iv) the Committee appreciates that some person, whether the Chairman or one of his subordinates, will turn his mind to determining whether the "specific safety criteria" are met; but
- (v) what is important is the application of those criteria and not the formation of an opinion which might be erroneous, arrived at in ignorance, or coloured by bias. Either a ship complies with section 40(1) or (2), or it does not.

It is true that in the present case the test to be applied under section 41(2) is more *controlled* than would be one expressed, for instance, in such words as "and in the opinion of the Chairman is seaworthy as marked". But it remains a subjective test because it is dependent on a man's opinion which, in the event of dispute, is what must be challenged. An objective test would simply require that the ship comply with either subsection 40(1) or (2), whichever is applicable. In case of

[Traduction]

La décision du président doit donc être objective dans chaque cas, même s'il y a toujours subjectivité dans un jugement du bon état de navigabilité du navire. Dans chaque cas, le président ou son délégué étudiera le rapport d'enquête de l'inspecteur de navire à vapeur, nommé en vertu de la Loi sur la marine marchande du Canada et techniquement compétent selon cette loi, avant de prendre une décision finale quant à la conformité aux exigences contenues aux paragraphes 40(1) ou (2).

J'espère que ces renseignements vous aideront à éclaircir cette question mais n'hésitez pas à communiquer avec moi pour toute autre demande de renseignements.

Veuillez agréer, Monsieur, mes salutations distinguées.

G. A. Scott,
Sous-ministre adjoint principal,
Opérations.

Le 14 octobre 1977

DORS/73-176, Règlement sur les lignes de charge (navires de mer)

Observations au sujet de la lettre de M. Scott du 17 juin 1977

Étant donné qu'il ressort clairement de la lettre de M. Scott que la décision concrète prise en vertu du paragraphe 41(2) l'est de façon équitable, il peut s'avérer peu opportun de créer des embarras exagérés sur le maintien des mots «de l'avis du président» au paragraphe 41(2). Toutefois, je tiens à signaler qu'il serait utile de consigner au dossier les observations suivantes:

- (i) Le paragraphe 44(2) du Règlement vise exactement le même type d'objectif que le paragraphe 41(2) et ne contient pas les termes «de l'avis . . .»;
- (ii) l'insertion des mots «de l'avis du président» est inutile pour le fonctionnement du mécanisme exposé dans la lettre de M. Scott;
- (iii) le ministère semble être dans l'erreur en ce qui concerne la nature des critères objectifs et subjectifs;
- (iv) le Comité se rend compte qu'une personne, soit le président, soit un de ses subordonnés songera à déterminer si les «critères précis de sécurité» sont satisfaits; mais
- (v) ce qui importe est l'application de ces critères et non de se faire une opinion qui peut être erronée, fondée sur l'ignorance des faits, ou qui est empreinte de parti pris. Ou bien un navire est conforme aux dispositions du paragraphe 40(1) ou 40(2) ou bien il ne l'est pas.

Il est vrai que dans le cas présent les critères devant être appliqués aux termes du paragraphe 41(2) sont plus *sévères* que ce ne serait le cas par exemple si on utilisait des termes tels que «et de l'avis du président est capable de tenir la mer tel qu'indiqué». Toutefois le critère demeure subjectif parce qu'il dépend de l'opinion d'un homme qui, en cas de différend, constitue l'élément qui doit être contesté. Un critère objectif exigerait simplement que le navire rencontre les exigences du

[Text]

dispute, it is simply the fact of compliance, or non-compliance, which must be challenged.

One hesitates even to appear to be pedantic. Yet this matter has been pursued through several stages, not always as promptly as might be on the Committee's behalf because of the involvement of the relationship between the Convention and municipal law. The consequences, in this case, of the use of a subjective test would appear to be minimal. But who knows how steady or how arbitrary the formation of the opinion has been or may be when it is known that the Regulations permit an opinion to govern, and not a fact? It may be that a point of principle is involved.

The Chairman: I do not seem to have here the letter to Mrs. Temple.

Mr. Robinson: It is at the end. It is the last item after the French translation.

The Chairman: Well, so ordered.

Now then, Mr. Counsel.

Mr. Eglington: This matter, Mr. Chairman, involved the relationship between an international convention and the regulations made to implement it and it involved the question of issuing certificates by the Board of Steamship Inspection. There are two provisions in the regulations: one provided that where certain matters of fact were established, the Chairman of the Board shall issue a certificate and a virtually identical provision, another provision, provided that when the matters were established, in the opinion of the Chairman, he should proceed to issue the certificate.

The Committee took the view that in the implementation of the convention the department ought to use objective tests instead of subjectively worded tests. The department's view was that the convention used the subjective formula, that the Government of Canada may issue a certificate and regarding the words of the Convention the Committee having considered that, decided that the satisfaction of Canada ought not to be turned into the opinion of the Chairman of the Board of Steamship Inspection and that the objective test should be used.

Mr. Scott's reply indicates that in fact in deciding whether to issue the certificate, the Chairman of the Board of Steamship Inspection actually acts in an objective fashion. He considers whether the requirements of Schedule 1 of the convention of Schedule 1 to the regulations have been met and if they had been met, he issues the certificate.

The department, however, seems to misunderstand what is a subjective and an objective test because the department's view is that the words "in the opinion of the Chairman" is an objective test because he happens to act objectively. Nevertheless, the subjective test is in the regulations and it is open to the Chairman of the Board of Steamship Inspection in the future to act in a nonobjective fashion.

[Translation]

paragraphe 41(1) ou 40(2), selon le cas. En cas de différend, c'est simplement la question de conformité ou de non-conformité qui doit être contestée.

On hésite à sembler avoir l'air pédant mais malgré tout, cette question a quand même traversé plusieurs étapes. Si, toutefois on n'a pas toujours procédé aussi rapidement qu'on aurait pu le faire au nom du Comité, c'est par suite des rapports qui existent entre la Convention et le droit interne. Dans le cas qui nous occupe, les conséquences de l'utilisation d'un critère subjectif sembleraient être minimales. Toutefois, qui sait combien a pu, ou peut être ferme ou arbitraire l'élaboration de l'opinion, lorsque l'on saura que le règlement permet que ce soit une opinion qui régisse et non un fait? Cela peut impliquer une question de principe.

Le président: Je ne semble pas avoir en mains la lettre envoyée à M^{me} Temple.

M. Robinson: C'est à la fin de la liasse. C'est la dernière lettre après les traductions en français.

Le président: Parfait, qu'on les imprime.

Maintenant, monsieur le conseiller juridique.

M. Eglington: La question, monsieur le président, porte sur la relation qui existe entre la Convention internationale et la réglementation qui en découle et qui vise son application en permettant la délivrance de certificats par le Bureau d'inspection des navires à vapeur. Les règlements contiennent deux dispositions: la première stipule que lorsque certains faits ont été vérifiés, le président du bureau doit délivrer un certificat; or, il existe une deuxième disposition à toutes fins pratiques identique, qui stipule que lorsque toutes les prescriptions ont été observées, de l'avis du président, ce dernier doit délivrer un certificat.

Le Comité s'est dit d'avis qu'en ce qui concerne l'application d'une convention, le ministère devrait s'en remettre à un examen objectif et non à une formule subjective. Le ministère a adopté la position que la convention prévoyait une formule subjective, à savoir que le Gouvernement du Canada peut délivrer des certificats. Pour ce qui est du libellé de la convention, le Comité a étudié la question et a décidé que l'on ne devait pas s'en remettre à l'opinion du président du bureau d'inspection des navires à vapeur pour savoir si les exigences canadiennes étaient satisfaites mais plutôt avoir recours à un examen objectif.

La réponse de M. Scott montre bien que pour décider du bien-fondé de la délivrance d'un certificat, le président du bureau d'inspection des navires à vapeur agit en fait de façon objective. Il examine la question de savoir si les exigences prévues à l'Annexe I de la convention ou à l'Annexe I des règlements ont été remplies et dans l'affirmative, il délivre le certificat.

Le ministère toutefois semble confondre entre ce qui constitue un examen subjectif et un examen objectif puisque de son avis l'expression «de l'avis du président» constitue un examen objectif puisque le président agit de façon objective. Néanmoins, l'aspect subjectif est inclus dans les règlements et le président du bureau d'inspection des navires à vapeur pourrait à l'avenir agir de façon non objective.

[Texte]

Now, it is obvious from the reply that everything is above-board. Nevertheless, a point of principle is involved especially as a subjective formula is put in one section and is omitted from the other.

The Chairman: Is there some statement that the omission of what we call the subjective test was inadvertent and they are putting it into the other place too or are going to?

Mr. Eglington: I do not think there is any statement that they intend to put it in. Mrs. Temple's first reply, which was in early 1976, indicated that they had really intended to put the phrase, "in the opinion of the Chairman" in the other section but no action has been taken to put it in.

Mr. Robinson: The thing I do not understand, Mr. Chairman, through you to Counsel, is it appears that in using the subjective test they consider that it is an objective test.

Mr. Eglington: I think that that confusion arises perhaps, Mr. Vice-Chairman, because it is obvious from the department's point of view that the officers of the Board of Steamship Inspection simply see to it that the requirements of the convention or the regulations have been met and if they have been, issue a certificate.

Mr. Robinson: But they are required to make a judgment and does this not make it a subjective test?

Mr. Eglington: Yes, it does and the department seems to have missed that point.

Mr. Robinson: In Mr. Scott's letter he makes this quite emphatic, that a judgment has to be made, but he calls it an objective test.

Mr. Eglington: That is correct.

Mr. Robinson: I just do not understand this.

Mr. Eglington: I think it is plain that there is some confusion in the department's mind as to what is an objective test.

Mr. Robinson: Should we recommend that these words, "in the opinion of the Chairman" be included or excluded? If they are included, as they are now, it appears that we are being told it is an objective test and if we exclude them, then we do not get a subjective test.

Mr. Eglington: I am not sure that that conclusion follows from what you have expressed but if the Committee is to be consistent with its usual policy, it will seek to have those words "in the opinion of" deleted.

The Chairman: And then you simply have an objective test.

Mr. Robinson: Even though judgment is used in arriving at ...

The Chairman: Somebody has got to see whether the thing is there. If I say, "There must be five chairs in this room, the statute says five chairs," and then somebody has to count them, so in that sense judgment comes into it. But it is an objective test. If you have four chairs, then you say the statute is not being complied with.

[Traduction]

La réponse que nous avons eue du ministère montre bien que tout se passe au grand jour. Néanmoins il s'agit du principe en jeu, surtout que la formule subjective figure dans un article alors qu'elle a été omise dans l'autre.

Le président: A-t-on laissé entendre que l'omission de ce que nous appelons l'examen subjectif était fortuite et qu'on a l'intention de l'ajouter dans le deuxième article?

M. Eglington: Je ne crois pas qu'on nous ait dit qu'on avait l'intention de le rajouter. La première réponse de Mme Temple, qui date du début de 1976, disait qu'on avait eu l'intention d'insérer cette expression, «de l'avis du président» dans l'autre article, mais rien n'a été fait pour l'insérer.

M. Robinson: Ce que je ne comprends pas, monsieur le président, et que j'aimerais demander avec votre permission à notre avocat, c'est qu'il semble bien qu'en ayant recours à un examen subjectif, le ministère estime qu'il s'agit d'un examen objectif.

M. Eglington: Monsieur le vice-président, je crois que la confusion provient sans doute du fait que le ministère prend pour acquis que les représentants du bureau de l'inspection des navires à vapeur s'assurent que les exigences prévues dans la convention ou dans les règlements ont été respectées et dans l'affirmative, délivrent un certificat.

M. Robinson: Mais il leur faut faire un jugement et dans ce cas ne s'agit-il pas d'un examen subjectif?

M. Eglington: Oui, c'est juste, mais le ministère ne semble pas s'en être rendu compte.

M. Robinson: Dans sa lettre, M. Scott dit clairement qu'il faut exercer un jugement, mais pour lui cet exercice constitue un examen objectif.

M. Eglington: C'est exact.

M. Robinson: Je n'y comprends rien.

M. Eglington: Je crois qu'il est bien clair qu'il existe dans l'esprit des représentants du ministère une certaine confusion sur ce qui constitue un examen objectif.

M. Robinson: Devrions-nous recommander que l'expression «de l'avis du président» soit enlevée? Si on la laisse, il se pourrait que le ministère nous dise qu'il s'agit d'un examen objectif, mais si on la raye, alors nous n'aurons pas un examen subjectif.

M. Eglington: Je ne suis pas convaincu que la conclusion que vous tirez découle de ce que vous avez dit, mais si les membres du Comité veulent s'en tenir à notre politique habituelle, ils chercheront à faire rayer l'expression «de l'avis de».

Le président: Ainsi, nous aurions un examen objectif.

M. Robinson: Bien qu'il faille exercer un jugement pour arriver à ...

Le président: Il faut pouvoir être certain que tout y est. Comme on dit, s'il doit y avoir cinq chaises dans cette salle, si la loi prévoit cinq chaises, alors quelqu'un doit les compter et dans ce sens il faut faire preuve de jugement. Mais c'est un jugement objectif. Si vous n'avez que quatre chaises, alors vous pouvez dire qu'on ne se conforme pas à la loi.

[Text]

• 1155

Mr. Balfour: There is the difficulty that somebody has to make a judgment with respect to seaworthiness which is . . .

Mr. Eglington: The regulations do not say that. What the regulations might require is someone to determine whether the requirements, either Schedule 1 of the convention in one case, or Schedule 1 of the convention in the other, had been met. Obviously somebody is going to make up his mind about that, and that is something the Committee has always been at pains to make clear to the department that they are not trying to come up with an automatic formula. Someone must turn his mind to determining that. But having determined it, if an objective test has been used and the determination is incorrect, somebody can challenge it. Whereas, if the determination hinges on the opinion of the Chairman, it is much more difficult to challenge.

Mr. Baldwin: If there is an appeal under the Federal Courts Act, it would rely on the fact that the opinion had been exercised, and that opinion having been exercised, that is a discretion and therefore no appeal would lie. Whereas, if it were simply left there, without those words, then unless there had been a clear—it would always be open to someone to say that the Chairman had not met those tests. His opinion is immaterial then. It is like five witnesses who see a motor vehicle accident ten feet apart. All of them come up with a different . . .

Mr. Robinson: . . . version of what happened.

Mr. Baldwin: . . . subjective assessment of what happened.

The Chairman: Should we again question the department on this? I am inclined to think so because it really could—Counsel says he does not want to appear pedantic, but I think it does involve a rather serious principle, and it means that you could get into legal difficulties over the thing. You conceivably might get a Chairman who acted arbitrarily, but if it is in the opinion of the Chairman, well he is home free. That is my opinion.

To take my illustration, I say there are five chairs in the room. Everybody says, well, I cannot see the fifth one, but it does not matter. This is my opinion. The statute says my opinion, or the regulation says my opinion, or whatever it is.

Is it agreed that we ought to press the department? Perhaps not with enormous bitterness on the matter, but press them on this because this really should be attended to.

Some hon. Members: Agreed.

The Chairman: The next one is SOR/77-342.

Mr. Robinson: Mr. Chairman, there is one other thing. There is a note, Note 3 of our counsel's notes. I just wonder, should we not ask him to correct this?

The Chairman: Oh, yes.

Mr. Robinson: It says:

[Translation]

M. Balfour: Quelqu'un doit décider si le bateau est en état de prendre la mer, ce qui . . .

M. Eglington: Ce n'est pas ce que dit le règlement. D'après ceci, quelqu'un devrait déterminer si les dispositions de l'annexe 1 des règlements dans un cas ou l'annexe 1 de la convention dans l'autre ont bien été respectées. Il va bien falloir que quelqu'un prenne une décision et le Comité a toujours pris soin d'expliquer au ministère qu'il ne s'agit pas d'élaborer une formule automatique. Une décision doit être prise, mais si par la suite la décision basée sur un texte objectif est fausse, elle risque d'être contestée, alors que si la décision dépend uniquement de l'opinion du président, il est bien plus difficile d'en appeler.

M. Baldwin: Si la procédure d'appel se fait aux termes de la Loi sur la Cour fédérale, il faudrait se baser sur le fait qu'une opinion a été émise et qu'une opinion étant discrétionnaire, un appel est recevable. Par contre si ces mots n'étaient pas précisés, une personne pourrait toujours dire que le président ne s'est pas conformé à ces tests, auquel cas son avis n'a aucune valeur. C'est ainsi que lorsque cinq personnes sont témoins d'un accident qui s'est déroulé à dix pieds d'eux, chacun affirme avoir vu autre chose.

M. Robinson: Chacun a une version différente de ce qui est arrivé.

M. Baldwin: Chacun a une idée subjective de ce qui est arrivé.

Le président: Je pense que nous devrions poser la question au ministère encore une fois. Même si notre conseiller se défend de vouloir jouer au pédant, c'est néanmoins une question de principe grave qui pourrait entraîner des contestations juridiques. On peut imaginer un président qui agisse de façon arbitraire, mais s'il s'agit uniquement de son opinion, cela ne porte guère à conséquence.

Je vais vous donner un exemple. Si j'affirmais qu'il y a cinq chaises dans la salle alors que tout le monde n'en voit que quatre, cela n'a pas d'importance vu qu'il s'agit uniquement de mon opinion. La loi et les règlements mentionnent l'opinion du président.

Nous allons donc à nouveau poser la question au ministère, car c'est une question importante.

Des voix: D'accord.

Le président: Nous passons maintenant au DORS/77-342.

M. Robinson: Monsieur le président, ne devrions-nous pas demander à notre conseiller juridique de corriger sa note n° 3?

Le président: Si.

M. Robinson: Il est dit notamment:

[Texte]

The reference to Regulation 52 is incorrect. The Regulation referred to should be No. 7 of Schedule II.

Mr. Bécharde: That was corrected.

Mr. Eglington: Yes. That page is included really to explain Section 41(2). The other matters have been taken care of.

The Chairman: Our next one is SOR/77-342—The Revised General Orders of the Board of Transport Commissioners for Canada, 1965. This was before the Committee September 29, 1977. There appears therefore to be only the letter of Mr. Eglington to Mr. Nadeau of October 6 to be printed. Is that correct?

Mr. Eglington: And Mr. Nadeau's reply of October 26.

The Chairman: Is that stuck in here on the back somewhere?

Mr. Robinson: No, the second letter.

The Chairman: Oh, yes. I turned two pages at once. I am sorry. Both of those should be printed then.

October 6, 1977

G. W. Nadeau, Esq.,
General Counsel,
Canadian Transport Commission,
275 Slater Street,
OTTAWA, Ontario.

Re: SOR/77-342, The Revised General Orders of the
Board of Transport Commissioners

C.T.C. General Order No. 1977-2 Rail

Dear Mr. Nadeau:

The above Order was before the Committee on 29th ultimo.

The Committee was not clear whether the Governor General's staff's families are included within section 1(9) of General Order No. T-27. The Committee could not see why the Governor-General's spouse's staff should not be included within the same section and I am instructed to ask you to let me know why such staff are excluded. It is likely, for instance, that the Governor-General's wife (or husband) will have a private secretary at the least, who is not a personal servant.

The Committee also took note of the new section 1(2) of General Order No. T-27 and noted that it does not provide free travel for members of a Lieutenant-Governor's staff, or for personal servants. This struck the Committee as making a distinction, or as discriminating between, the Vice-Regal state of the Governor-General and that of a Lieutenant-Governor, the latter being, within the proper sphere of a province under the British North America Act, equally Her Majesty's representative.

[Traduction]

La référence au Règlement 52 est incorrecte. Le Règlement auquel il est fait allusion doit être le n° 7 de l'annexe II.

M. Bécharde: La correction a déjà été apportée.

M. Eglington: La page a été insérée pour expliquer l'article 41(2) et les autres problèmes ont été réglés.

Le président: Nous passons donc au DORS/77-342, Ordonnances générales révisées de la Commission des transports du Canada, 1965. Le Comité a été saisi de cette ordonnance le 29 septembre 1977. Seule la lettre de M. Eglington adressée à M. Nadeau le 6 octobre reste à imprimer.

M. Eglington: Ainsi que la réponse de M. Nadeau datée du 26 octobre.

Le président: Est-ce qu'elle figure au bas du dossier?

M. Robinson: Non, c'est la deuxième lettre.

Le président: Je vois. J'ai dû tourner deux pages à la fois. Ces deux doivent donc être imprimées.

Le 6 octobre 1977

M. G. W. Nadeau
Avocat général
Commission canadienne des
transports
275 rue Slater
Ottawa (Ontario)

Objet: DORS/77-342, Ordonnances générales révisées de
la Commission des transports du Canada

Ordonnance générale n° 1977-2 Rail de la Commission canadienne des transports

Monsieur,

Le Comité a été saisi de l'ordonnance susmentionnée le 29 septembre dernier.

Il s'est demandé si l'article 1(9) de l'Ordonnance générale n° T-27 comprend les familles du personnel du gouverneur général. Le Comité ne voit pas pourquoi ledit article n'engloberait pas le personnel de l'épouse du gouverneur général et je suis chargé de vous en demander les raisons. Il est possible, par exemple, que le conjoint du gouverneur général ait au moins un secrétaire particulier, qui ne soit pas un domestique personnel.

Le Comité a également pris note du nouvel article 1 (2) de l'Ordonnance générale n° T-27 et a remarqué qu'il ne prévoyait pas la gratuité des déplacements pour les membres du personnel du lieutenant-gouverneur ni pour les domestiques personnels. Il est frappé par la distinction ou la discrimination faite entre la qualité de vice-roi du gouverneur général et celle de lieutenant-gouverneur, ce dernier étant également le représentant de Sa Majesté dans le cadre d'une province relevant de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique.

[Text]

Accordingly, I shall be glad if you will kindly let me know why the terms of section 1(9) and 1(29) are different.

Yours sincerely,

G. C. Eglington.

October 26, 1977

Mr. G. C. Eglington,
Legal Adviser,
Standing Joint Committee on Regulations
and Other Statutory Instruments,
c/o The Senate,
Ottawa, Ontario.
K1A 0A4

RE: SOR/77-342, The Revised General Orders of the
Board of Transport Commissioners.

Dear Mr. Eglington:

Please refer to your letter of 6th instant.

Paragraph 1(9) of General Order No. T-27, in its original form, read as follows:

“(9) Governor-General, and staff, and families”

It was clear then that “families” included the staff’s families.

SOR/77-342 purported only to add the Governor-General’s spouse to the list of persons entitled to free transportation on railways. Accordingly, the Commission considers that the words “their families” include the staff’s families.

With reference to your question as to why the Governor-General’s spouse’s staff should not be included within section 1(9), it should be stated the Governor-General’s spouse does not have a staff of her own. All staff members, whether in the service of the Governor-General or that of his spouse, are considered to be the Governor-General’s staff. Accordingly, it would be superfluous and, indeed, redundant to include the Governor-General’s spouse’s staff in section 1(9).

In connexion with the alleged distinction between the Vice-Regal state of the Governor-General and that of the Lieutenant-Governor, the only explanation available is that the distinction has always existed and, as no objections had been raised, the Commission did not deem it necessary to depart from the Board’s practice. However, your comment has been noted and an appropriate amendment will be drafted for the Commission’s consideration.

Yours sincerely,

G. W. Nadeau,
General Counsel.

Mr. Robinson: He says in his letter, right at the end:

[Translation]

Je vous saurais donc gré de bien vouloir m’informer pourquoi l’article 1(9) et l’article 1(29) sont différents.

Je vous prie d’agréer, Monsieur, l’expression de mes sentiments distingués.

G. C. Eglington

Le 26 octobre 1977

M. G. C. Eglington
Conseiller juridique
Comité mixte des règlements
et autres textes réglementaires
a/s Sénat
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Objet: DORS/77-342, Ordonnances générales révisées de la Commission des transports du Canada

Monsieur,

J’accuse réception de votre lettre du 6 courant.

L’alinéa 1(9) de l’Ordonnance générale numéro T-27, dans sa forme originale, se lit comme suit:

«(9) Le Gouverneur général et son personnel, ainsi que leurs familles.»

Il était donc clair que le mot «familles» englobait les familles du personnel.

Le seul but du DORS/77-342 est d’ajouter le conjoint du gouverneur général à la liste des personnes ayant droit à la gratuité des déplacements en chemin de fer. La Commission estime donc que l’expression «leurs familles» englobe les familles du personnel.

En ce qui concerne votre question de savoir pourquoi l’article 1(9) ne vise pas le personnel du conjoint du gouverneur général, je dois vous informer que le conjoint du gouverneur général ne dispose pas d’un personnel qui lui soit propre. Tous les membres du personnel, qu’ils soient au service du gouverneur général ou de son conjoint, sont considérés comme des employés au service du gouverneur général. Il serait donc superflu, voire redondant, de mentionner le personnel du conjoint du gouverneur général à l’article 1(9).

Pour ce qui est de la prétendue distinction entre la qualité de vice-roi du gouverneur général et celle de lieutenant-gouverneur, la seule explication que je puisse vous donner est que cette distinction a toujours existé et, comme aucune objection n’avait été adressée, la Commission n’a pas jugé nécessaire de s’écarter de la pratique. Cependant, nous avons noté vos remarques et une modification sera préparée à ce sujet à l’intention de la Commission.

Je vous prie d’agréer, Monsieur, l’expression de mes sentiments distingués.

L’avocat général,
G. W. Nadeau

M. Robinson: Il dit à la fin de sa lettre:

[Texte]

... your comment has been noted and an appropriate amendment will be drafted for the Commission's consideration.

So I guess that is all we need.

Mr. Eglington: The question is to the interpretation of sub-Rule 9. Mr. Nadeau clears this up, and also the question of the staff and spouse of the Governor General.

Mr. Baldwin: There are so many Royalists in the House of Commons now, it is nice to know that they are being looked after.

The Chairman: The next one is a bundle from our old friends the Post Office. It is SOR/76-558, SOR/77-3, SOR/76-556, SOR/77-4, before the Committee March 31, 1977. Now we have here a letter from Mr. Eglington to Mr. Uberig, April 1, and a letter back from Mr. Uberig of April 25, which I think should be printed. Should they not?

Mr. Eglington: Yes, Mr. Chairman.

• 1200

The Chairman: Anything else?

Mr. Eglington: There is a comment as well on Mr. Uberig's letter.

The Chairman: Oh yes, August 31.

Mr. Eglington: Yes.

The Chairman: With those excerpts on the British Post Office.

Mr. Eglington: If you decide, Mr. Chairman, to print the comment, it might be as well to do so, because it is referred to as a comment. On the other hand, printing becomes expensive.

Mr. Robinson: I guess we want to highlight the comment of our counsel at the end of page two in his notes where he says:

The Post Office should be asked to explain how a "Request for Redirection of Mail—Holding of Mail Card" and the earlier "Notice of Change of Address" became or are accounted "mailable matter". or to adduce such other ground as may exist for the validity of this new charge.

[Traduction]

... nous avons noté vos remarques et une modification sera préparée à ce sujet à l'intention de la Commission.

Donc tout est en ordre.

M. Eglington: Il s'agit de l'interprétation de l'alinéa 9, question qui a été réglée par M. Nadeau et d'autre part le problème du personnel et de l'épouse du gouverneur général.

M. Baldwin: Vu le nombre important de Royalistes à la Chambre des communes actuellement, je suis bien aise de constater que l'on tient compte de leurs desideratas.

Le président: Nous avons maintenant tout un paquet du ministère des Postes. Notamment le DORS/76-558, DORS/77-3, DORS/76-556 et DORS/77-4 dont le Comité avait été saisi le 31 mars 1977. Nous avons également une lettre adressée par M. Eglington à M. Uberig le 1^{er} avril et la réponse de ce dernier datée du 25 avril qui devraient également être imprimées, n'est-ce pas?

M. Eglington: En effet, monsieur le président.

Le président: Autre chose?

M. Eglington: Il y a également un commentaire relatif à la lettre de M. Uberig.

Le président: Ah oui, datée du 31 août.

M. Eglington: Oui.

Le président: Avec des extraits relatifs au ministère des Postes britanniques.

M. Eglington: Monsieur le président, ce serait peut-être une bonne idée de faire imprimer le commentaire, mais il faut aussi tenir compte des frais d'impressions qui sont de plus en plus élevés.

M. Robinson: Peut-être conviendrait-il d'insister sur le commentaire de notre conseiller à la fin de la page 2, qui dit:

Il faudrait demander au ministère des Postes d'expliquer comme une «demande de réexpédition du courrier-retenir le courrier» ou le précédent «avis de changement d'adresse» en sont arrivés à être, ou à être considérés comme un «objet transmissible» ou alors de citer d'autres textes qui pourraient justifier la validité de l'imposition de nouveaux droits.

[Text]

[Translation]

SOR/77-4

DORS/74-4

SPECIAL SERVICES AND FEES REGULATIONS,
amendment
Post Office Act

RÈGLEMENT SUR LES DROITS POSTAUX DES
SERVICES SPÉCIAUX, Modification
Loi sur les postes

March 8, 1977

Le 8 mars 1977

SOR/76-556, SOR/77-4, Special Services and Fees Regulations, amendments

DORS/76-556, DORS/77-4, Règlement sur les droits postaux des services spéciaux-modification

SOR/76-558, SOR/77-3, Undeliverable and Redirected Mail Regulations, amendments

DORS/76-558, DORS/77-3, Règlement sur les envois tombés en rebut et les envois réexpédiés-modification

Criteria 1(a); 11

Critère 1a); 11

Under the principal Undeliverable and Redirected Mail Regulations, last made in complete form as SOR/74-452, provision was made in sections 4—8 for the redirection of mail when an addressee changed his address. First and second class mail were to be redirected within Canada free of charge. Certain charges were prescribed for redirection of other classes of mail and some types of mail were to be returned to sender rather than redirected. By SOR/76-558 the definition of redirected mail was changed so that it included only mail that could be redirected for delivery at an address shown on a change of address notice filed with the Post Office. The previous definition hinged on the simple act of leaving a forwarding address. In addition, a charge was imposed for the first time on the redirection of first class mail in excess of one pound, being the first class mail rate from the post office where redirected to the post office of the new address. No charge was imposed for redirection of second class mail, but charges in respect of third and fourth class mail were altered. In addition, a fee of \$1 for each three month period was imposed on the lodging of a change of address notice card to a Postmaster for mail to be redirected *outside* Canada.

En vertu du règlement principal sur les envois tombés en rebut et les envois réexpédiés, dont la rédaction intégrale se trouve au DORS/74-452, les articles 4 à 8 prévoyaient la procédure de réexpédition du courrier qui n'avait pu être livré en raison d'un changement d'adresse du destinataire. Il était prévu que les envois de première classe et deuxième classe devaient être réexpédiés gratuitement au Canada. Certains frais étaient prescrits pour la réexpédition d'autres classes d'envois et certains types d'envois devaient être retournés à l'expéditeur plutôt que réexpédiés. En vertu du DORS/76-558, la définition d'envoi réexpédié a été modifiée afin de ne plus inclure que les envois qui pouvaient être réexpédiés et livrés à une adresse indiquée sur un avis de changement d'adresse déposé au bureau de poste. La définition précédente exigeait simplement que le destinataire ait communiqué sa nouvelle adresse. De plus, pour la première fois, des frais ont été exigés pour la réexpédition d'un envoi de première classe d'un poids supérieur à une livre; ceux-ci correspondaient au port du courrier de première classe du bureau de poste qui s'étaient chargés de la réexpédition du courrier du deuxième classe, mais les frais du courrier de troisième et de quatrième classes ont été modifiés. Enfin un droit de \$1 par trimestre était perçu pour déposer auprès du maître de poste un avis de changement d'adresse en vue d'une réexpédition du courrier à l'extérieur du Canada.

By the Special Services and Fees Regulations, amendment, SOR/76-556, (adding a new section 46) a hold mail service was provided for at a fee of \$1 per month to be paid by the affixing of stamps to the change of address notice card just referred to.

Le DORS/76-556, Règlement sur les droits postaux des services spéciaux, modification, (qui ajoute un nouvel article 46) a prévu la mise en place d'un service de retenue du courrier contre le versement d'un droit mensuel de \$1 payé en appasant des timbres sur l'avis de changement d'adresse dont il vient d'être question.

By SOR/77-3, Undeliverable and Redirected Mail Regulations, amendment the definition of redirected mail was again changed to mean mail that can be redirected because the addressee has filed a "Request for Redirection of Mail—Holding of Mail Card". A new card was prescribed covering both mail holding and redirection of mail to addresses *in* Canada, at a filing fee, in the case of redirection, of \$1 per three months, to be paid by affixing stamps to the card when filed. The Special Services and Fees Regulations were then amended by SOR/77-4 to change the prescribed form from Notice of Change of Address to "The Request for Redirection of Mail—Holding of Mail Card".

En vertu du DORS/77-3, Règlement sur les envois tombés en rebut et les envois réexpédiés, modification, la définition d'envoi réexpédié a été de nouveau modifiée pour inclure désormais un envoi qui peut être réexpédié à une nouvelle adresse parce que le destinataire a rempli une formule de «demande de réexpédition du courrier-retenir le courrier». On a prescrit une nouvelle formule destinée à couvrir à la fois les cas où il faut retenir le courrier et ceux où il faut le réexpédier à une adresse *au Canada*; dans le cas de la réexpédition, un droit de \$1 par trimestre doit être acquitté au moyen de timbres apposés sur la formule de demande lorsqu'elle est déposée au bureau de poste. On a ensuite modifié le Règlement sur les droits postaux des services spéciaux par le DORS/77-4 afin de remplacer la formule prescrite d'avis de

[Texte]

In result, two types of charge are now imposed for the redirection of mail, the one levied on the actual redirection of much mail (but not on second class mail and first class mail weighing one pound or less), and the other on the request form which must be filed with the Post Office to make redirection of mail possible. The validity of these charges must depend on section 6(e) of the Post Office Act (and counsel has been so advised by the Assistant Deputy Postmaster General's office):

“(e) establishing a surcharge on any mailable matter for special services.”

If it be assumed for the purposes of exposition that redirection of mail in accordance with a filed notification of a new address or a request for redirection is a “special service” and not part of the ordinary service of delivering mail, the validity of charging \$1 per three months on the notification form itself must depend on that notification card being mailable matter, for a flat fee of \$1 paid on a document lodged with the post office can hardly be considered a surcharge on the actual letters and other mail redirected. The Post Office defines mailable matter as *including* “anything that by this Act or any regulation may be sent by post” and section 6(a) gives the Postmaster General power by regulation to prescribe what is mailable matter and non-mailable matter. Of course, that power could not be used to prescribe anything beyond the contemplation of the definition of mailable matter in the Act. And, while that definition is an inclusive one, and is not therefore exhaustive, *prima facie* it does seem to suggest that mailable matter is something that is or can be *Sent* by post. Manifestly a notification card lodged with a local post office is not sent by post.

The Post Office should be asked to explain how a “Request for Redirection of Mail—Holding of Mail Card” and the earlier “Notice of Change of Address” became or are accounted “mailable matter”; or to adduce such other ground as may exist for the validity of this new charge.

April 1, 1977

J. E. Uberig, Esq.,
Asst. Deputy Postmaster General . . .
Corporate Affairs,
Sir Alexander Campbell Building,
Confederation Heights,
Ottawa, Ontario K1A 0B1

Re: SOR/76-556 and SOR/77-4, Special Services and Fees Regulations, amendments

[Traduction]

changement d'adresse par la «demande de réexpédition du courrier-retenir le courrier».

Par conséquent, deux catégories de droits sont maintenant perçues pour la réexpédition du courrier: les droits perçus lors de la réexpédition réelle des envois (mais non pas pour le courrier de deuxième classe et les envois de première classe pesant moins d'une livre), et les frais relatifs à la formule de demande qui doit être déposée au bureau de poste pour rendre la réexpédition possible. La légalité de ces frais est prévue à l'alinéa 6e) de la Loi sur les postes (c'est du moins la teneur des renseignements qui ont été fournis au conseiller par le bureau du sous-ministre adjoint des postes):

«e) établissant une surtaxe sur tout objet transmissible pour des services spéciaux».

Si nous supposons, aux fins de la démonstration, que la réexpédition du courrier en fonction du dépôt d'un avis de changement d'adresse ou d'une demande de réexpédition constitue un «service spécial» et n'est pas comprise dans les services normaux de la livraison du courrier, la validité de l'imposition sur la formule de demande elle-même d'un droit de \$1 par trimestre est due au fait que cette formule constitue un objet transmissible, puisque l'on peut difficilement considérer qu'un droit fixe de \$1 payé lors du dépôt d'un document au bureau de poste constitue une surtaxe sur les lettres ou autres envois qui sont réexpédiés. Le bureau de poste définit un objet transmissible comme *comprenant* «tout ce qui d'après la présente loi ou quelque règlement peut être envoyé par la poste» et l'alinéa 6a) accorde au ministre des Postes le pouvoir réglementaire de prescrire ce qui constitue ou non un objet transmissible. Bien sûr, ce pouvoir ne peut être utilisé pour prescrire quelque chose qui excéderait la portée envisagée par la définition légale de l'«objet transmissible». Bien que cette définition vise à inclure certains de ces objets et non à les définir de façon exhaustive, elle semblerait à première vue indiquer qu'un objet transmissible constitue quelque chose qui est ou qui peut être *envoyé* par la poste. Il est évident qu'une formule d'avis qui est déposée au bureau de poste local n'est pas envoyée par la poste.

Il faudrait demander au ministère des Postes d'expliquer comment une «demande de réexpédition du courrier-retenir le courrier» ou le précédent «avis de changement d'adresse» en sont arrivés à être, ou à être considérés comme, un «objet transmissible» ou alors de citer d'autres textes qui pourraient justifier la validité de l'imposition de ce nouveau droit.

Le 1^{er} avril 1977

Monsieur J. E. Uberig
Sous-ministre adjoint des Postes
Affaires collectives
Édifice Sir Alexander Campbell
Confederation Heights
Ottawa (Ontario)
K1A 0B1

OBJET: DORS/76-556 et DORS/77-4, Règlement sur les droits postaux des services spéciaux—Modification

[Text]

SOR/76-558 and SOR/77-3, Undeliverable and Redirected Mail Regulations, amendments

Dear Mr. Uberig:

The Committee considered the above amendments at its meeting yesterday and noted the sequential changes which have led to a situation in which two types of charge are now imposed for the redirection of mail, the one levied on the actual redirection of mail, (but not on second class mail and first class mail weighing one pound or less, within Canada), and the other on the request form which must be filed with the Post Office to make redirection of mail possible.

The Committee can not see that the fee on the request form is authorized by section 6(e) of the Post Office Act which allows only of a surcharge on any mailable matter for special services. For the present purposes of enquiry only, the Committee is prepared to accept that redirection is a special service.

I am instructed to ask you to explain how a "Request for Redirection of Mail—Holding of Mail Card", and the earlier "Notice of Change of Address", became or are accounted "mailable matter". Should there be some other ground on which the Post Office regards the filing fee on these cards as valid, the Committee would appreciate your so advising.

Yours sincerely,

G. C. Eglington.

25th April 1977

Mr. G. C. Eglington
Counsel
Standing Joint Committee on Regulations
and Other Statutory Instruments
The Senate
Ottawa, Ontario
K1A 0A4

SOR/76-556 and SOR/77-4

Special Services and Fees Regulations, amendments

SOR/76-558 and SOR/77-3

Undeliverable and Redirected Mail Regulations, amendments

Dear Mr. Eglington:

This refers to your letters of 1st March and 1 April 1977 concerning the above regulations.

With regard to the two types of charge imposed for the redirection of mail, let me explain that the per item charge on mail over 1 lb (relatively few in number), reflects normal postage charges for handling these items which must be resorted, forwarded to the Post Office of delivery and delivered anew

[Translation]

DORS/76-558 et DORS/77-3, Règlement sur les envois tombés en rebut et les envois réexpédiés—Modification

Monsieur,

Au cours de sa réunion d'hier, le Comité a étudié les modifications ci-dessus et pris note des changements qui ont entraîné l'imposition de deux types de frais pour la réexpédition du courrier; la première catégorie de frais étant imposée sur la réexpédition même du courrier, (mais non sur le courrier de deuxième classe ni sur celui de première classe dont le poids n'excède pas une livre, au Canada), et l'autre catégorie de frais s'appliquent à la formule de demande qui doit être remplie par le bureau de poste pour autoriser cette réexpédition du courrier.

Le Comité ne voit pas comment les frais imposés sur la formule de demande sont autorisés par le paragraphe e) de l'article 6 de la loi sur les postes lequel établit une surtaxe sur tout objet transmissible pour des services spéciaux. Aux fins de l'enquête seulement, le Comité est disposé à accepter que cette réexpédition soit considérée comme un service spécial.

Je dois vous demander d'expliquer comment une «Demande de réexpédition du courrier—Retenu le courrier», et le précédent «Avis de changement d'adresse», sont devenus ou sont considérés comme des «objets transmissibles». Si le ministère des Postes s'appuie sur d'autres motifs qu'il juge valables pour l'imposition de frais sur ces fiches, le Comité vous saurait gré de l'en informer.

Veuillez agréer, Monsieur, l'assurance de ma considération distinguée.

G. C. Eglington

Le 25 avril 1977

M. G. C. Eglington
Avocat-conseil
Comité mixte permanent des règlements
et autres textes réglementaires
Le Sénat
OTTAWA (Ontario)
K1A 0A4

Objet: DORS/76 et DORS/77-4

Règlement sur les droits postaux des services spéciaux—modification

DORS/76-558 et DORS/77-3

Règlement sur les envois tombés en rebut et les envois réexpédiés—modification

Monsieur,

La présente répond à vos lettres du 1^{er} mars et du 1^{er} avril 1977, portant sur les règlements susmentionnés.

Au sujet des deux genres de frais imputés pour la réexpédition du courrier, je dois expliquer que les frais unitaires touchant les envois dont le poids dépasse une livre qui sont relativement rares tient compte des frais postaux normaux imputés pour le traitement des envois qui doivent dans la

[Texte]

as a personal contact item in most cases. Of course, because of their size, they are much more expensive to handle. The \$1.00 fee is not a fee for filing the card, but a fee for the readdressing service applied to all mail being redirected. Rather than applying and collecting a small charge for each individual item, one charge is made for all mail and collected by means of the card. This system presents many advantages, for instance, it is easier to administer and there is less delay in processing the mail.

The "Request for Redirection of Mail—Holding of Mail Card" falls within the definition of "mailable matter" as described at section 2 of the Post Office Act. You will also note that the phrase "deposit at a post office" as defined in that same section, includes leaving in a post office or with a person authorized by the Postmaster General to receive mailable matter.

If you have further comments or questions on this matter, please let me know.

Yours sincerely,

J. E. Uberig

Assistant Deputy Postmaster General
Corporate Affairs

SOR/76-558, SOR/77-3, Undeliverable and Redirected Mail Regulations, amendments

SOR/76-556, SOR/77-4, Special Services and Fees Regulations, amendments

August 31, 1977

The Assistant Deputy Postmaster General gives two grounds for upholding the \$1 charge queried by the Committee: first, that it is a means of collecting in advance a surcharge on mailable matter for a special service, namely *re-addressing* first class mail; and, secondly, that the Request-for-Redirection of Mail—Holding of Mail Card is itself mailable matter such that a rate of postage on it may be fixed under section 6(d) of the Act or a surcharge on it imposed for a special service under section 6(e).

Ground 2

Whether a rate of *postage* (defined in the Post Office Act to include any service rendered by the Post Office in respect of the card) is fixed under section 6(d) or a surcharge on it is imposed under section 6(e), the Card must be mailable matter for the Postmaster General has power to make regulations

"6. (d) establishing rates of postage *on any class of mailable matter* . . .

(e) establishing a surcharge *on any mailable matter* for special services."

If a Card is not "mailable matter" then no charge can be imposed under either 6(d) or 6(e). And so far as 6(e) is

[Traduction]

plupart des cas, être triés, envoyés à l'expéditeur du bureau de poste et réexpédiés comme des envois personnels. Évidemment, leur poids rend leur traitement beaucoup plus coûteux. Les frais de \$1.00 n'ont rien à voir avec l'avis de changement d'adresse, mais défraient le coût du service de réexpédition de tous les envois réexpédiés. Le bureau de poste, plutôt que d'imposer et percevoir des frais minimaux pour chaque envoi, prévoit et perçoit au moyen de la carte des frais globaux s'appliquant à tous les envois. Ce système présente beaucoup d'avantages: par exemple, il est plus facile à administrer et le traitement des envois est plus rapide.

La carte «demande de réexpédition du courrier—retenir le courrier» entre dans la définition de «objet transmissible» donnée à l'article 2 de la Loi sur les postes. Vous remarquerez également que l'expression «déposer à un bureau de postes», qui est définie dans le même article, inclue le dépôt d'un objet dans un bureau de poste ou auprès d'une personne autorisée par le ministre des Postes à recevoir des objets transmissibles.

N'hésitez pas à m'adresser tout autre observation ou demande de renseignements à ce sujet.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Sous-ministre adjoint du ministre des Postes

Affaires collectives
J. E. Uberig

DORS/76-558, DORS/77-3, Règlement sur les envois tombés en rebut et les envois réexpédiés—Modification

DORS/76-556, DORS/77-4, Règlement sur les droits postaux des services spéciaux—Modification

Le 31 août 1977

Le sous-ministre adjoint des Postes donne deux raisons pour maintenir le droit de \$1 mis en question par le comité: tout d'abord cela permet de percevoir à l'avance une surtaxe sur les objets transmissibles pour un service spécial, à savoir la réexpédition du courrier de première classe et, en second lieu, la Demande de réexpédition du courrier—retenir le courrier est elle-même un objet transmissible de sorte qu'il est possible de l'assujettir à un tarif de port aux termes de l'alinéa 6(d) de la loi, ou de l'assujettir à une surtaxe pour service spécial aux termes de l'alinéa 6(e).

2^e raison

qu'un tarif de port (qui comprend d'après la Loi sur les postes tout service rendu par le bureau de poste en ce qui concerne la formule) soit fixé aux termes de l'alinéa 6(d) ou qu'il soit une surtaxe imposée aux termes de l'alinéa 6(e), le courrier doit être un objet transmissible car le ministre des Postes a le droit d'établir des règlements,

«6. (d) établissant le tarif de port sur toute classe d'objets transmissibles . . .

(e) établissant une surtaxe sur tout objet transmissible pour des services spéciaux».

Si une formule n'est pas «objet transmissible», il n'est pas possible d'imposer de droit aux termes des alinéas 6(d) ou

[Text]

concerned it would seem logical that the special services referred to are performed in respect of the mailable matter. In this instance the special services are not performed in respect of the Card but in respect of letters already posted and to be re-addressed and thus re-directed. The question then is whether the Card is "mailable matter". Your counsel can not conclude that it is.

Mailable matter is defined as including anything that by the Act or any regulation may be *sent by post*. Section 2 defines "send by post" as meaning to send *by, through or by means of the Canada Post Office*. The Card is not sent anywhere by, through or by means of the Canada Post Office. It is left with a postal employee. In fact, as your counsel have found, the Card is *purchased* from a postal employee, for a Card is not given out to be filled in and accepted on payment of \$1 or after the affixing of \$1 worth of stamps. On the contrary, the Card is not handed over unless and until the \$1 is paid. It can no more be mailable matter than are postage stamps returned to a post office for redemption.

The phrase "deposit at a post office" is irrelevant to the definitions of "send by post" and "mailable matter". It is relevant to the definitions "post letter" (a noun) and to the commencement of the period when an article is deemed to be in course of post. These matters are not in point.

Your counsel conclude that the second ground advanced by the Post Office can not be sustained.

Ground 1

This ground, that the \$1 fee is a collection in advance of the charge for the special service of *re-addressing* (and not of filing the card) is more plausible. A surcharge of \$1 is established in respect of and to be distributed over all mailable matter of a certain type addressed to a particular person for the special service of re-addressing. The number of items to be re-addressed might vary from one to some hundreds or even thousands. Therefore, the surcharge can vary from \$1 on one piece of mailable matter to a minute fraction of \$1 on hundreds of items, depending on the quantity of mail actually re-addressed for re-direction to the address shown on the Card.

The Oxford and legal dictionary definitions of "surcharge" while they speak of exactions and even oppressiveness, do not give any indication that a surcharge must be of rateable, ad valorem or equal value over the things or amounts of the same class to be surcharged except in the context of surcharging postage stamps to give them a higher face value. It would seem, therefore, to be lawful to establish a surcharge which might vary from \$1 to .001¢ (say) on any piece of mailable matter. The fairness and propriety of this approach may be another matter. In the original comment before the Committee on 31st March 1977, it was stated that "... a flat fee of \$1

[Translation]

6(e). En ce qui concerne l'alinéa 6(e) il semblerait logique que les services spéciaux dont il est fait mention soient exécutés en ce qui concerne l'objet transmissible. Dans le cas qui nous occupe, les services spéciaux ne sont pas exécutés en ce qui concerne la formule mais en ce qui concerne les lettres déjà postées, que l'on doit faire suivre et qui sont ainsi réexpédiées. La question est donc de savoir si la formule est un «objet transmissible». Vos conseillers ne peuvent pas aboutir à la conclusion qu'elle l'est.

Les objets transmissibles sont définis comme incluant tout ce qui peut être expédié par la poste en vertu de la loi ou d'un règlement. L'article 2 définit l'expression «expédier par la poste» comme signifiant expédier par les postes canadiennes ou par l'intermédiaire ou au moyen de celles-ci. La formule n'est envoyée nulle part par les postes canadiennes, ou par l'intermédiaire ou au moyen de celles-ci. Elle est confiée à l'employé de la poste. En fait, comme l'a découvert votre conseiller, la formule est achetée à l'employé de la poste car une formule n'est pas remise pour être remplie et acceptée sur paiement de \$1 ou après avoir apposé des timbres d'une valeur de \$1. Au contraire, la formule n'est pas remise tant que la somme de \$1 n'est pas payée. Il ne s'agit pas davantage d'objet transmissible que ne le sont les timbres poste retournés au bureau de poste pour remboursement.

La phrase «déposée à un bureau de poste» n'a aucun rapport avec les définitions «expédier par la poste» et «objet transmissible». Elle se rapporte aux définitions de «lettre confiée à la poste» (un terme) et au commencement de la période où un article est considéré comme étant confié à la poste. Ces questions ne font pas l'objet de discussions.

Votre avocat aboutit à la conclusion que la deuxième raison avancée par le bureau de poste ne peut pas être acceptée.

Première raison

Cette raison, selon laquelle le droit de \$1 constitue la perception par avance des frais du service spécial de réexpédition (et non pour remplir la formule) est plus plausible. Une surtaxe de \$1 est établie et doit être répartie sur tous les objets transmissibles, d'un certain type, adressés à une personne donnée pour le service spécial de réexpédition. Le nombre d'articles devant être réexpédiés peut varier d'un à plusieurs centaines ou même milliers. En conséquence, la surtaxe peut varier de \$1 pour un seul objet transmissible, à une minuscule fraction de \$1 pour des centaines d'objets, en fonction de la quantité de courrier dont on change en fait l'adresse pour le réexpédier à l'adresse indiquée sur la formule.

Le dictionnaire Oxford et les définitions légales du dictionnaire du terme «surtaxe» bien qu'elles parlent des exactions et même du caractère oppressif n'indiquent pas qu'une surtaxe doit être évaluable, ad valorem, ou d'une valeur égale par rapport aux choses ou aux quantités de la même catégorie devant faire l'objet de surtaxe, sauf dans le contexte de surtaxe des timbres poste pour leur donner une valeur nominale plus élevée. En conséquence, il semblerait légal d'établir une surtaxe qui pourrait varier de \$1 à 0.001¢. (par exemple) pour chaque objet transmissible. Quant à l'équité et l'opportunité de cette approche, il s'agit peut-être d'une autre question. Dans le

[Texte]

paid on a document lodged with the Post office can hardly be considered a surcharge on the actual letters or other mail redirected". On reflection, that statement is incorrect. (of course the word re-addressed should be substituted for the word redirected.)

The next question is whether it is lawful for the Post Office to collect the surcharge in advance when no special service has yet been rendered, and only may be, and to collect it by this particular method of purchasing for \$1 a special Card. Ever since the introduction of the penny post, postage has been prepaid and there can be little doubt that the Post Office Act must be construed with that method of payment of postage in mind. There seems no reason why the particular service of re-addressing should not be paid for in advance. Nor can there be any objection to its prepayment by purchase of a particular Card, any more than there can be objection to the prepayment for the more usual postal services by the purchase of postage stamps.

The first ground advanced by the Post Office would, to this point, seem to be convincing. However, there is this further consideration. The Card must be, in practice, purchased for \$1. Even in the original Regulations, the \$1 must be prepaid against the eventuality that there will be mail that will need to be re-addressed to reach the addressee named on the Card after redirection. That addressee may receive so little mail or be so thorough in letting people know of his new address that no mail ever is re-addressed in the three months period because no re-addressing is necessary. The payment of the \$1 then might be thought to cease to be for a service; it is either an insurance against a risk of mis-delivery or a forced contribution to the revenues of the Post Office and, hence, of the Crown. The latter has been illegal since the Petition of Right (1628). The former would not seem to be a particular service mentioned in section 5 of the Post Office Act. On balance, this point is probably too weak to pursue.

A more general objection might still be that the Post Office is trying to fragment what has hitherto been thought of as an integral or single service, by breaking it up into separate parts and charging for each one. Might the Post Office next charge a special fee for home delivery at say \$50 per applicant paid in advance on a Card? As against that is the fact that redirection (to ignore the rather confusing emphasis on re-addressing) has in the past been charged for, even at standard rates, in respect of much mailable matter, so that it probably can not be accounted an essential part of the service of delivering mail.

By way of illustration of how expensive redirection may become, the current charges for redirection levied by the British Post Office are appended.

[Traduction]

premier commentaire présenté au Comité le 31 mars 1977 il a été déclaré que «... puisque l'on peut difficilement considérer qu'un droit fixe de \$1 payé lors du dépôt d'un document au bureau de poste constitue une surtaxe sur les lettres ou autres envois qui sont réexpédiés...». A la réflexion, cette déclaration est incorrecte (bien entendu le mot réexpédié doit être remplacé par le mot faire suivre).

La question suivante est de savoir s'il est légal que le bureau de poste perçoive la surtaxe à l'avance alors qu'aucun service spécial n'a encore été rendu, et est seulement susceptible de l'être, et de percevoir cette surtaxe par la méthode particulière qui consiste à acheter une formule spéciale au prix de \$1. Même depuis l'introduction de l'affranchissement à deux sous, le port a été payé d'avance et on ne peut douter que la Loi sur les postes doit être interprétée avec cette méthode de paiement du port à l'esprit. Il ne semble pas y avoir de raisons pour lesquelles un service particulier de réexpédition ne doivent pas être payé à l'avance. On ne peut pas non plus formuler d'objections au paiement préalable par l'achat d'une formule donnée, pas plus qu'on ne peut formuler une objection au paiement préalable des services postaux les plus usuels par l'achat de timbres poste.

La première raison avancée par le bureau de poste semblerait être ici convaincante. Toutefois, il y a une considération supplémentaire. En pratique, la formule doit être achetée moyennant \$1. Même dans le règlement original, la somme de \$1 doit être payée à l'avance dans l'éventualité où du courrier devrait être adressé à nouveau pour atteindre le destinataire mentionné sur la formule après réexpédition. Ce destinataire peut recevoir tellement peu de courrier ou être tellement minutieux pour informer ses correspondants de sa nouvelle adresse qu'aucun courrier n'est réexpédié pendant la période de trois mois parce qu'aucune réexpédition n'est nécessaire. On peut alors penser que le paiement de \$1 cesse d'être pour un service; il s'agit d'une assurance contre un risque de livraison à mi-chemin ou une contribution forcée aux recettes du ministère des Postes et, de ce fait, de la Couronne. Cette dernière est illégale depuis la Pétition des droits (1628). La première ne semblerait pas constituer un service spécial mentionné à l'article 5 de la Loi sur les postes. A tout prendre, cette question est probablement trop faible pour y donner suite.

Une objection plus générale pourrait être que le ministère des postes essaie de fragmenter ce que l'on pensait être jusqu'ici un service intégral ou unique, en le séparant en deux parties distinctes et en imposant une taxe pour chacune. Le bureau de poste pourrait-il ensuite imposer une taxe spéciale pour la livraison à domicile, pour une somme, disons de \$50 par postulant, qui serait payée à l'avance sur une formule? A l'encontre de ceci il y a le fait que la réexpédition (pour ne pas tenir compte de la confusion relative aux termes faire suivre) a fait l'objet dans le passé d'une taxe, même aux tarifs normaux, en ce qui concerne la majorité des objets transmissibles, de sorte qu'on ne peut probablement pas la compter comme étant une partie essentielle du service de livraison du courrier.

Pour illustrer combien la réexpédition peut devenir onéreuse, nous joignons les taxes actuelles pour réexpéditions qui sont perçues par les postes britanniques.

[Text]

The Chairman: May I intervene just at this point to suggest that there may be a misprint on page three of the memorandum by counsel of August 31:

—a risk of mid-delivery . . .

Should that be misdelivery?

Mr. Eglington: Misdelivery.

The Chairman: Yes. I am sorry.

Mr. Eglington: The comment on Mr. Uberig's letter, I suppose could be described as orderly withdrawal under an accompanying barrage. Although I might say that that comment was made in August; I seem to have been blessed with some sort of foresight about charging for home delivery and splitting up the service. I think, while the Post Office continues to claim that the card one buys at the Post Office is mailable matter, that ground cannot be made out there. Their other ground can be, that it is a charge that is assessed over all the mail that may need to be redirected. I think the arguments that can be made against it are at least sufficiently weak that the Committee ought not to take them up, and if somebody feels aggrieved he can deal with them himself.

There is, however, the risk, as foreshadowed in the second-last paragraph on page three, that the Post Office might proceed, given its constant deficits, to split up the mail service into segments and charge for each one—but I suppose that is somewhat fanciful.

Mr. Robinson: Was that really a valid comment to make? What basis do we have for making that sort of comment?

Mr. Eglington: It was regarded originally as an integral part of the service. It is now being isolated and a charge is being levied for redirecting first-class mail. If the argument is valid that the redirecting of the mail is a service, then anything that the Post Office does to the letter from the time that you put it in the letter box until the time it is delivered at the other end could be regarded as a separate service and a separate charge could be levied.

Mr. Robinson: Yes, but it is still part of the operation of the Post Office.

Mr. Eglington: Yes, so is the redirecting the mail, but there is now a special charge for it—which is quite cheap, at least by British standards.

The Chairman: Well, Mr. Counsel, you are suggesting that it is not worth while pursuing this any further, then?

Mr. Eglington: Yes, that would be my suggestion.

The Chairman: Is that agreed?

Some hon. Members: Agreed.

The Chairman: Now, next one, SOR/76-592 and SOR/77-253, Used Motor Vehicles Exemption Regulations, before the Committee March 3, 1977 and May 26, 1977. Here we have a letter—several things, have we not. We certainly have the letters from Mr. Eglington to Mr. Connell of June 3 and Mr. Connell's reply of June 16, which ought to be printed. Should we do printing also of the . . .

[Translation]

Le président: Permettez-moi d'intervenir, pour signaler une faute d'impression apparente à la page 3 du texte anglais du mémoire du conseiller qui est daté du 31 août:

..a risk of middelivery . . .

Est-ce que cela ne devrait pas être «misdelivery»?

M. Eglington: Misdelivery.

Le président: Oui, excusez-moi.

M. Eglington: D'une certaine façon, on pourrait dire que le commentaire sur la lettre de M. Uberig est comme un repli ordonné sous la protection d'un tir de barrage. Bien que ce commentaire ait été rédigé en août, il semble que j'ai été doué de seconde vue lorsque j'ai parlé de faire payer les livraisons à domicile et de fragmenter le service. Bien que les postes continuent à prétendre que la carte que l'on achète au Bureau de poste peut être postée, c'est un argument qui ne vaut rien. L'autre argument est qu'il s'agit d'un droit réparti sur tout le courrier qui risque d'être réexpédié. Les arguments que l'on peut opposer à cela sont suffisamment faibles pour que le Comité les oublie et si quelqu'un se sent lésé, qu'il s'en occupe lui-même.

Néanmoins, il existe un risque, comme cela a été mentionné à l'avant-dernier paragraphe, le risque que le ministère des Postes essaie pour faire face à son déficit constant de fragmenter le service en imposant une taxe pour chaque partie. Mais c'est une simple hypothèse.

M. Robinson: Cette observation est-elle vraiment valable? Sur quoi pouvons-nous nous fonder pour faire ce genre d'observation?

M. Eglington: A l'origine, cela était considéré comme faisant partie intégrante du service. Aujourd'hui, ce service est isolé et une taxe est imposée pour la redistribution du courrier de première classe. S'il est justifié de prétendre que la redistribution du courrier constitue un service, toutes les opérations que les postes font subir à une lettre à partir du moment où vous la mettez dans la boîte jusqu'au moment où elle est livrée, pourraient être considérées comme un service à part, taxé séparément.

M. Robinson: Oui, mais cela fait toujours partie des opérations des postes.

M. Eglington: Oui, comme la redistribution du courrier, mais maintenant il y a une taxe spéciale, qui est d'ailleurs minime, du moins d'après les normes britanniques.

Le président: Alors, voulez-vous dire que cela ne vaut pas la peine que nous poursuivions?

M. Eglington: Effectivement, c'est ce que je pense.

Le président: Vous êtes d'accord?

Des voix: D'accord.

Le président: Passons maintenant au DORS 76/592 et DORS 77/253, règlements d'exemption des véhicules à moteurs usagés, que nous avons déjà étudiées le 3 mars 1977 et le 26 mai 1977. Nous avons une lettre, . . . pas seulement une lettre d'ailleurs. Nous avons une lettre de M. Eglington à M. Connell datée du 3 juin et la réponse de M. Connell datée du 16 juin; nous les imprimons. Devons-nous imprimer également le . . .

[Texte]

Mr. Eglington: The letter of April 14, has been printed.

The Chairman: I thought so, but I wanted to be sure about it.

Mr. Eglington: It is included in today's material for the sake of continuity.

The Chairman: Yes. Well, ordered that the other letters, the two later letters, be printed.

Standing Joint Committee on Regulations
and Other Statutory Instruments

June 3, 1977

Mr. J. P. Connell,
Deputy Minister,
Revenue Canada,
Customs and Excise,
Connaught Bldg.,
Mackenzie Ave.,
Ottawa, Ontario
K1A 0L5.

Re: SOR/76-592, Used Motor Vehicles Exemption
Regulations, 1976-2.

Dear Mr. Connell,

Thank you for your letter of 14th ultimo which was considered by the Committee at its meeting on Thursday last, 26th ultimo.

The Committee members present were grateful for the extensive explanation afforded. However, there was raised the question of the extent of exercise of the Governor in Council's undoubted discretion to act under paragraph (f) of tariff item 99215-1, Schedule C to the Customs Tariff. Accordingly, I was instructed to enquire of you the types of cases in which His Excellency has refused to waive the prohibition in tariff item 99215-1. Perhaps the Committee's query is really directed to ascertaining those cases in which your Department does not consider an individual as deserving of favourable consideration.

I appreciate that this present request may well be an onerous one to satisfy. May I take the liberty of suggesting that some illustrations of cases not resulting in waiver of the prohibition might serve the Committee's, and your purpose.

Yours sincerely,

G. C. Eglington

[Traduction]

M. Eglington: La lettre du 14 avril a déjà été imprimée.

Le président: C'est ce que je pensais, mais je voulais en être certain.

M. Eglington: Elle a fait partie des documents que nous avons sous les yeux dans l'intérêt de la logique.

Le président: Oui. Nous ordonnons donc que les deux autres lettres, les deux dernières, soient imprimées.

Comité mixte permanent des règlements et autres
textes réglementaires

le 3 juin 1977

Monsieur J. P. Connell
Sous-ministre
Revenu Canada
Douanes et Accise
Immeuble Connaught
Avenue Mackenzie
Ottawa (Ontario)
K1A 0L5

Objet: DORS/76-592, Règlement d'exemption des véhicules à moteur usagés 1976-2.

Monsieur,

Je vous remercie de votre lettre du 14 mai dernier qui a été soumise à l'attention du Comité lors de sa réunion du jeudi 26 mai.

Les membres du Comité présents à la réunion ont apprécié les renseignements exhaustifs que vous leur avez fournis. Cependant, on a soulevé la question de l'étendue des pouvoirs du gouverneur en conseil en ce qui a trait à la discrétion que lui confère la Loi en vertu de l'alinéa f) du numéro tarifaire 99215-1. Le Comité cherche sans doute à savoir dans quels cas votre ministère juge qu'une personne ne mérite pas qu'on lui accorde une exemption.

Je suis conscient qu'il vous sera peut-être difficile de répondre à cette requête. Je me permets de suggérer que des exemples de cas où une exemption est refusée serviraient les buts du Comité ainsi que les vôtres.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

G. C. Eglington

[Text]

June 16, 1977

Mr. G. C. Eglington,
Counsel,
Standing Joint Committee on Regulations
and Other Statutory Instruments,
The Senate,
Ottawa, Ontario.
K1A 0A4

Dear Mr. Eglington:

Thank you for your letter of June 3 concerning SOR/76-592, Used Motor Vehicles Exemption Regulations, 1976-2.

In our previous correspondence concerning these Regulations, I outlined briefly our rationale in considering recommendations to the Governor in Council to waive the prohibition under the authority of paragraph (f) of Tariff Item 99215-1 and included a few examples of the types of circumstances involved. In this most recent query, however, the Committee is desirous of ascertaining information regarding the types of cases or circumstances which would not be considered as warranting favourable consideration.

You will appreciate that, in view of the many requests received through our various Customs ports across Canada, it would be virtually impossible to identify all of the diverse circumstances which are considered as not warranting a recommendation to the Governor in Council. The following, however, will illustrate some of the more frequent and common requests where favourable consideration would be denied.

1. An applicant has an opportunity to purchase, at a very advantageous price, a used vehicle from a friend or relative in the United States and requests waiver of the prohibition in order to import it into Canada.
2. An applicant requests waiver of the prohibition in respect of a used tractor-trailer unit. While the trailer is specially built and contains certain built-in equipment, the tractor is not of any special design and a comparable unit is available in Canada. The trailer, of course, could be admitted but a waiver of the prohibition for the tractor would not warrant consideration.
3. An applicant wishes to import a special type of used automobile (e.g. a Daimler, Rolls Royce, Jaguar) and requests consideration due to unavailability in Canada. Since no extenuating circumstances are involved in the request and the fact that an undesirable precedent would be established, the request for consideration would not be granted.
4. An applicant desires to import a truck on which is mounted a specialty unit which is not obtainable from a Canadian source. The specialty unit is merely installed or bolted on the truck and could be removed and placed on a Canadian truck. Consideration would not be given to waiver in respect of the truck.

[Translation]

Le 16 juin 1977

Monsieur G. C. Eglington
Conseiller juridique
Comité mixte permanent des règlements
et autres textes réglementaires
Le Sénat
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Monsieur,

Je vous remercie de votre lettre du 3 juin dernier concernant le DORS/76-592, Règlement d'exemption des véhicules à moteur usagés 1976-2.

Dans notre correspondance précédente concernant ce règlement, j'ai brièvement exposé les raisons pour lesquelles nous recommandons, dans certains cas, au gouverneur général en conseil de lever la prohibition en vertu de l'alinéa f) du numéro tarifaire 99215-1 et j'ai donné quelques exemples des genres de circonstances en cause. Dans votre dernière lettre, cependant, vous m'informez que le Comité désire obtenir des renseignements concernant le genre de cas ou de circonstances pour lesquels l'exemption serait refusée.

Vous admettez, compte tenu des nombreuses demandes reçues dans nos divers postes douaniers au Canada, qu'il serait à toute fin pratique, impossible de déterminer toutes les circonstances dans lesquelles une recommandation au gouverneur en conseil n'est pas justifiée. Les exemples suivants, cependant illustreront certaines des requêtes pour lesquelles une exemption est refusée.

1. Un demandeur a l'occasion d'acheter, à un prix très avantageux, un véhicule usagé d'un ami ou d'un parent aux États-Unis et demande qu'on lève la prohibition afin qu'il puisse l'importer au Canada.
2. Un demandeur exige qu'on lève la prohibition concernant un tracteur-remorque. Bien que la remorque soit de conception particulière et comprenne un équipement intégré, le tracteur n'est pas d'un type spécial et une machine comparable est disponible au Canada. La remorque bien sûr pourrait être admise, mais le levée de la prohibition pour le tracteur ne serait pas justifiée.
3. Un demandeur désire importer un modèle spécial de voiture usagée (une Daimler, Rolls Royce, Jaguar) et demande qu'on acquiesce à sa requête parce que ces voitures ne sont pas disponibles au Canada. L'exemption ne serait pas accordée puisqu'il n'y a pas de circonstances atténuantes et qu'on établirait ainsi un précédent fâcheux.
4. Un demandeur désire importer un camion doté d'un appareil spécial qui n'est pas disponible au Canada. L'appareil est simplement installé ou fixé sur le camion et pourrait être enlevé ou placé sur un camion de fabrication canadienne. La prohibition ne serait pas levée pour ce camion.

[Texte]

I trust this will offer some clarification concerning cases in which the Department does not give favourable consideration to recommending waiver of the prohibitory terms of Tariff Item 99215-1.

Yours truly,

J. P. Connell

Mr. Eglington: These used motor vehicles exemptions are quite valid. When they were before the Committee in the first instance, there was a request that the department provide examples of the exemptions that were granted and they were given in the letter of April 14. Then there was a question raised as to the exemptions that are not granted and what type of applicant is turned down. Mr. Connell has given examples of requests that are not met in his letter of June 16.

The Chairman: They seem quite satisfactory to me. Any questions anybody wants to raise about them? It looks to me as if this has been satisfactorily disposed of.

Now, then, the next one. Here we come to some new ones, I think.

• 1205

SOR/76-189, SOR/76-473—Masters and Mates Examination Regulations amendments.

The Chairman: Here we have the comments of Counsel and correspondence of September 7, 1977 from Mr. Eglington and Mr. Lamar.

Mr. Eglington: No, no. That is the National Energy Board.

The Chairman: Oh, I have skipped one, have I?

Mr. Eglington: On the Masters and Mates there is simply a comment.

The Chairman: Oh, yes, here we are, I am sorry. I did not present it the way it was. There is simply then the comment to be printed.

Mr. Eglington: That is correct.

SOR/76-189

MASTERS AND MATES EXAMINATION REGULATIONS, amendment
Canada Shipping Act
P.C. 1976-555

November 18, 1977

SOR/76-189, as amended by SOR/76-473

The enabling power is section 126(3) of the Shipping Act:

“126(3) The Governor in Council may . . . make regulations . . . as to the qualifications of the applicants.”

The new section 16(2)(b) of the Regulations, as made by section 7 of the amending schedule to SOR/76-189, (page 3 of

[Traduction]

J'espère que ces exemples vous éclaireront sur les cas pour lesquels le ministère refuse d'accorder un exemption des dispositions du numéro tarifaire 99215-1.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

J. P. Connell.

M. Eglington: Ces règlements d'exemption des véhicules à moteurs usagés sont parfaitement valables. La première fois que le Comité a étudié cette question, le ministère a été appelé à donner des exemples des exemptions qui étaient accordées et ces exemples figuraient dans les lettres du 14 avril. Ensuite on s'est demandé quel genre d'exemptions étaient refusées et dans quelles circonstances. Dans sa lettre du 16 juin, M. Connell nous donne des exemples de demandes qui n'ont pas été accordées.

Le président: Et qui semblent tout à fait satisfaisantes. Avez-vous des questions à poser à ce sujet? Il me semble que la question a été réglée de façon satisfaisante.

Passons maintenant aux affaires suivantes; ce sont les nouvelles, je pense.

DORS/76-189, DORS/76-473 . . . Règlements sur les examens de capitaines et de lieutenants—Modifications.

Le président: Nous avons ici les commentaires du conseiller juridique ainsi que la lettre de M. Eglington et celle de M. Lamar en date du 7 septembre 1977.

M. Eglington: Non, il s'agit là de l'Office national de l'énergie.

Le président: Oh j'en ai sauté un, n'est-ce pas?

M. Eglington: Au sujet des examens de capitaines et de lieutenants, il y a un commentaire.

Le président: Ah oui, j'y suis, et je m'excuse. Je me suis trompé. Il y a ici uniquement le commentaire du conseiller à imprimer.

M. Eglington: C'est exact.

DORS/76-189

RÈGLEMENT SUR LES EXAMENS DE CAPITAIN ET DE LIEUTENANT—Modification
Loi sur la marine marchande du Canada
C.P. 1976-555

Le 18 novembre 1977

DORS/76-189, modifié par le DORS/76-473

Le pouvoir habilitant est énoncé dans le paragraphe 126(3) de la Loi sur la marine marchande du Canada:

«126(3) Le gouverneur en conseil peut . . . établir des règlements concernant . . . les qualités requises des candidats . . .»

Le nouvel alinéa 16(2)b) du règlement, reformulé dans l'article 7 de l'annexe modifiant le DORS/76-189 (page 3 de

[Text]

the amendment), sets two alternatives for admission to written examinations on completion of three quarters of the service required under Schedule C for qualification for a certificate. The alternative set out in subsection 2(a) is clear, and objective. The alternative set out in subsection 2(b) is vague, undefined and subjective. The qualification of the applicant is made to depend upon the specification of requirements by the Director. If these requirements are fixed and known, they should have been in the Regulations. Without entering the minefield of the scope of the phrase "as to qualifications", an enquiry could properly be directed under criterion 14 as to what the Director's requirements are, why they are not in the Regulations and why such a discretionary power was desired.

The alternatives set out in section 16(2) became, by SOR/76-473, cumulative requirements. The exercise of the discretion by the Director may now go to the very root of eligibility for examination before service requirements are completed. Two of those service requirements themselves are, by SOR/77-675, made to rest in the discretion of the Director.

The Chairman: Do you need to enlarge upon it, Mr. Eglington?

Mr. Eglington: The point simply is that Section 16 as it is now being remade says that an applicant shall be admitted to the written examinations if he meets the requirements or if he has met requirements specified by the director. Depending upon what those requirements are or might be it raises the possibility of subdelegation. If the regulations say what the requirements are why should the director be able to specify other ones. I might just add that, in the first instance, an inquiry should go to the Department of Transport as to what that section actually means.

Mr. Robinson: You are saying there should be no discretion in the director.

Mr. Eglington: I would not say that at this point but we should find out what lies behind that provision because *prima facie* it looks like subdelegation.

Mr. Robinson: All right. That is fair enough.

The Chairman: Does that meet with the approval of the Committee? Now I get back on the track again, I hope.

SOR/77-225—National Energy Board Rules of Practice and Procedure, amendment.

The Chairman: Here we have the comment of Counsel, a quite extensive comment of Counsel, and a letter from our Counsel to Mr. Lamar of September 7, 1977, Mr. Lamar's reply of November 4, 1977. These I think should be printed.

[Translation]

la modification), énonce les deux choix offerts aux candidats qui souhaitent se présenter aux examens écrits, après avoir complété les trois quarts du service exigé par l'annexe C pour l'obtention du certificat. Le choix décrit à l'alinéa 2a) est clair et objectif. Celui décrit à l'alinéa 2b) est vague, indéfini et subjectif. Les conditions d'admission dépendent désormais de la définition des exigences par le directeur. Si ces exigences sont fixes et publiques, elles auraient du figurer dans le règlement. Sans entrer dans les subtilités de la portée de l'expression «les qualités requises», une étude pourrait être entreprise à cet effet, en vertu de la norme 14, pour déterminer quelles sont les exigences du directeur, les raisons pour lesquelles elles ne figurent pas dans le règlement et les raisons de l'existence d'un tel pouvoir discrétionnaire.

Les possibilités décrites au paragraphe 16(2), telles qu'énoncées dans le DORS/76-473, viennent ajouter aux exigences déjà établies. L'exercice du droit discrétionnaire du Directeur affecte désormais le principe même de l'admissibilité à l'examen avant même que les exigences de service aient été remplies. Deux de ces exigences de service créées par le DORS/77-675 ont été confiées à l'entière discrétion du Directeur.

Le président: Avez-vous quelque chose à ajouter, monsieur Eglington?

M. Eglington: C'est que le nouvel article 16 permettra au candidat d'être admis aux examens écrits s'il répond aux exigences ou s'il a répondu aux exigences fixées par le directeur. Suivant les exigences fixées ou pouvant être fixées, il y aurait possibilité de sous-délégation. Si les règlements stipulent déjà quelles doivent être les exigences, pourquoi le directeur pourrait-il en fixer d'autres? J'y ajouterai qu'en premier lieu une commission d'enquête devrait aller demander au ministère des Transports ce que signifie vraiment cet article.

M. Robinson: Vous dites que le directeur ne devrait pas avoir de pouvoir discrétionnaire.

M. Eglington: Je n'irai pas jusque-là aujourd'hui, mais nous devrions découvrir ce qui se cache derrière cette disposition, car à première vue on dirait qu'il s'agit de sous-délégations.

M. Robinson: Très bien. Vous avez raison.

Le président: Les membres du comité sont-ils d'accord? Je vais maintenant annoncer le bon document à l'étude, je l'espère.

DORS/77-225... Règles de pratique et de procédure de l'Office national de l'énergie—modification.

Le président: Nous avons ici le commentaire formulé par le conseiller juridique, un commentaire assez long, ainsi qu'une lettre adressée par notre conseiller à M. Lamar, le 7 septembre 1977, à laquelle s'ajoute la réponse envoyée par M. Lamar le 4 novembre 1977. Je crois qu'il conviendrait d'imprimer ces documents.

[Texte]

[Traduction]

SOR/77-225

SOR/77-225

NATIONAL ENERGY BOARD RULES OF PRACTICE
AND PROCEDURE, amendment
National Energy Board Act

RÈGLES DE PRATIQUE ET DE PROCÉDURE DE L'OF-
FICE NATIONAL DE L'ÉNERGIE—Modification
Loi sur l'Office national de l'énergie

November 15, 1977

le 15 novembre 1977

Criteria 1(a); 13; 4

Critère 1 a); 13; 4

This addition to the National Energy Board Rules of Practice and Procedure is the subject of the attached correspondence.

Cette addition aux règles de pratique et de procédure de l'Office national de l'énergie a fait l'objet de la correspondance ci-jointe.

The National Energy Board is by section 10(1) of the National Energy Board Act constituted a court of record. By section 10(3) it is in respect of certain aspects of its jurisdiction given the "powers, rights and privileges" of a superior court of record.

L'Office national de l'énergie est une cour d'archives en vertu du paragraphe 10(1) de la Loi sur l'Office national de l'énergie. Le paragraphe 10(3) l'investit de «tous les pouvoirs, droits et privilèges» attribués à une cour d'archives supérieure en ce qui concerne certains aspects de sa juridiction.

A court of record, which is not a "superior" one, is necessarily an "inferior court of record" and such a court has no jurisdiction over contempt committed out of court (contempt *ex facie curiae*). An inferior court of record, however, has inherent power to deal with contempt in the court (contempt *in facie curiae*). Thus, the National Energy Board has the power to deal with contempt of the Board committed in the presence of the tribunal. Consequently, the new section 21(1) of the Rules adds nothing and simply states the Board's existing power with the safeguard of one of the rules of natural justice that no one be condemned unheard.

Une cour d'archives qui n'a pas le rang de cour «supérieure» d'archives est nécessairement une «cour d'archives inférieure» et, de ce fait, n'a aucune compétence en matière d'outrage commis à l'extérieur de la cour (outrage *ex facie curiae*). Une cour d'archive inférieure, toutefois, a le pouvoir de traiter d'un outrage commis en cour (outrage *in facie curiae*). Ainsi, l'Office national de l'énergie a le pouvoir de traiter d'un outrage à l'Office commis en la présence de la cour. Par conséquent, le nouveau paragraphe 21(1) des règles n'ajoute rien, il énonce simplement le pouvoir actuel de l'Office et assure la sauvegarde d'une des règles de justice naturelle qui veut que personne ne soit condamné sans avoir eu la possibilité de se faire entendre.

The extent of the operation of subsections (2) and (3) of the new Rule 21 depends upon whether section 10(3) of the National Energy Board Act confers on the Board the contempt jurisdiction of a superior court of record, since those subsections deal, inter alia, with contempt out of court (scurrilous attacks on Board members in a public broadsheet, and that type of thing). Section 10(3) of the Act reads:

La portée des paragraphes (2) et (3) de la nouvelle règle 21 est selon que le paragraphe 10(3) de la Loi sur l'Office national de l'énergie confère ou non à l'Office la juridiction d'une cour d'archives supérieures en matière d'outrage, puisque ces paragraphes traitent, entre autres, de l'outrage commis en dehors d'une cour (accusations injurieuses contre des membres de l'Office dans un organe de diffusion, etc.). Le paragraphe 10(3) de la Loi se lit comme suit:

"10. (3) The Board has, with respect to the attendance swearing, and examination of witnesses, the production and inspection of documents, the enforcement of its orders, the entry upon and inspection of property and other matters necessary or proper for the due exercise of its jurisdiction, all such powers, rights and privileges as are vested in a superior court of record."

«10(3) En ce qui concerne la présence, l'assermentation et l'interrogatoire des témoins, la production et l'examen des documents, l'exécution de ses ordonnances, l'entrée en jouissance des biens et leur inspection, de même que toutes les autres matières indispensables ou appropriées à l'exercice régulier de sa juridiction, l'Office a tous les pouvoirs, droits et privilèges attribués à une cour supérieure d'archives.»

The contempt power is not one of those matters enumerated in section 10(3). All those enumerated matters deal with evidentiary concerns or the execution of the Board's process. It is quite probable, therefore, that the words "other matters necessary or proper for the due exercise of its jurisdiction" would not be read by a court as encompassing a general contempt power, especially as Parliament has specifically provided that the Board is an (inferior) court of record and must be taken to have given the contempt power as an attribute of a superior court of record for the enforcement of the Board's orders. Nor could it seriously be argued that a power to

Le pouvoir relatif aux outrages ne fait pas partie des questions énumérées dans le paragraphe 19(3). Toutes les questions qui sont énumérées traitent de questions de preuve ou de l'exécution des fonctions de l'Office. Il est donc tout à fait probable, que l'expression «autres matières indispensables ou appropriées à l'exercice régulier de sa juridiction» ne soit pas interprétée par une cour comme englobant le pouvoir général en matière d'outrage, d'autant plus que le Parlement a expressément établi que l'Office est une cour d'archives (inférieure) qui n'a été investi du pouvoir en matière d'outrage, attribué d'une cour d'archives supérieure que pour la mise en vigueur

[Text]

commit generally for contempt out of court is necessary or proper for the due exercise of the Board's jurisdiction. (The Board enjoys the power as an inferior court of record to deal with contempt in court and can, therefore, deal with disruption of its proceedings.)

The conclusion is, therefore, that the Board has no power to deal generally with contempt out of court. A court not having a certain power can give itself that power by making a rule of practice or procedure: *King v. Henderson* [1898] A.C. 720. A power to make Rules such as is found in section 7 of the National Energy Board Act does not authorize a rule purporting to create a jurisdiction in excess of that conferred by the Act. Consequently, subsections (2) and (3) of Rule 21 are ultra vires sections of the National Energy Board Act to the extent that they deal with contempt out of court otherwise than of an order of the Board. It would appear from Mr. Lamar's answer numbered 7 that he agrees. The subsections then have a limited field of valid operation.

Subsection (2) is cast in terms of contempt committed outside "a public hearing". If, therefore, there are ever non-public hearings of the Board, that is to say, hearings outside section 20* of the National Energy Board Act, subsection (2) will still have application for the contempt committed at a non-public hearing will still be *in facie curiae*. It is understood that the Board does not normally sit formally as a court with members of the public and counsel present otherwise than at a public hearing under section 20 of the Act. It may be argued for the Board that contemptuous statements made in the presence of a quorum of Board members receiving a submission, of attending a symposium, would amount to contempt *in facie curiae*. This would be doubtful. Such vagueness should not be present in the Rules which then only serve as a threat, which could only be proven to be empty by recourse to the Federal Court.

The only other valid field of operation for subsections (2) and (3) can be for contempt of an order of the Board in respect of one of the matters mentioned in section 10(3) of the Act. In these matters the Board has the power of a superior court of record and can commit for contempt on the grounds of a contumacious refusal to obey an order. Subsections (2) and (3) of Rule 21 do not reflect this narrow range of operation.

The Committee may well consider subsections (2) and (3) as drafted to be an unusual and unexpected use of the power to make rules of procedure. The subsections should, then, be redrawn so that the contempt powers do not convey any suggestion of sanction except for contempt of a Board Order under section 10(3) of the Act, or for contempt *in facie curiae* at a public hearing under section 20 of the Act.

[Translation]

des décrets de l'Office. On ne pourrait soutenir sérieusement non plus qu'un pouvoir général en matière d'outrage commis en dehors d'une cour soit nécessaire ou approprié à l'exercice régulier de la juridiction de l'Office. (L'Office jouit à titre de cour d'archives inférieure du pouvoir de traiter des questions d'outrage commis en cour et peut, par conséquent, traiter de l'interruption de ses délibérations).

On peut conclure, par conséquent, que l'Office n'a pas de pouvoir général en matière d'outrage commis en dehors d'une cour. Une cour non investie d'un certain pouvoir ne peut se donner ce pouvoir en établissant une règle de pratique ou une procédure: *Le King c. Henderson* (1898) A.C. 720. Un pouvoir d'édicter des règles comme celui que l'on retrouve à l'article 7 de la Loi sur l'Office national de l'énergie n'autorise pas l'adoption d'une règle visant à créer une juridiction supérieure à celle conférée au-delà des pouvoirs accordés par l'article de la Loi sur l'Office national de l'énergie dans la mesure où ils traitent d'outrage commis en dehors d'une cour différemment d'un décret de l'Office. Il semblerait d'après sa réponse n° 7 que M. Lamar est d'accord. Les paragraphes ont donc une portée valide limitée.

Le paragraphe (2) a trait à un outrage commis en dehors «d'une audition publique». Par conséquent, si l'Office ne tient jamais d'auditions non publiques, c'est-à-dire, d'auditions en dehors de la portée de l'article 20* de la Loi sur l'Office national de l'énergie, le paragraphe (2) continuera à s'appliquer car l'outrage commis lors d'une audition non publique sera encore *in facie curiae*. On sait que l'Office normalement ne siège pas officiellement comme cour regroupant également des membres du public et un avocat sauf s'il s'agit d'une audition publique prévue à l'article 20 de la Loi. On peut alléguer pour le bénéfice de l'Office que des déclarations outrageantes faites en la présence d'un quorum de membres de l'Office recevant un mémoire, ou assistant à un symposium, correspondraient à un outrage *in facie curiae*. Ce serait douteux. Une telle ambiguïté ne devrait pas persister dans les règles qui n'ont alors que la valeur d'une menace, dont le peu de fondement pourrait être facilement démontré par la cour fédérale.

Le seul autre domaine valide d'opération des paragraphes (2) et (3) peut être l'outrage à un décret de l'Office relativement à l'une des matières mentionnées au paragraphe 10(3) de la Loi. Dans ces questions, l'Office a le pouvoir d'une cour d'archives supérieure et peut considérer comme un outrage le refus obstiné d'obéir à un décret. Les paragraphes (2) et (3) de la règle 21 ne relèvent pas cette portée limitée.

Il est fort possible que le Comité considère que les paragraphes (2) et (3) ont été conçus comme un usage inhabituel et imprévu, du pouvoir d'édicter des règles de procédure. Il faudrait alors rédiger de nouveau les paragraphes de façon à ce que les pouvoirs en matière d'outrage ne prêtent à aucune sanction sauf s'il s'agit d'un outrage à un décret de l'Office en vertu du paragraphe 10(3) de la Loi, ou d'un outrage *in facie curiae*, commis lors d'une audition publique en vertu de l'article 20 de la Loi.

* Attached

*Pièce jointe

[Texte]

National Energy Board Act, s. 20

“20. Hearings before the Board with regard to the issues, cancellation or suspension of certificates or of licences for the exportation of gas or power or the importation of gas shall be public, and the Board may hold public hearings in respect of any other matter if it considers it advisable to do so.”

September 7, 1977

F. H. Lamar, Esq., Q.C.,
General Counsel,
National Energy Board,
473 Albert Street,
OTTAWA, Ontario K1A 0E5

Re: SOR/77-225, National Energy Board Rules of Practice and Procedure, amendment

Dear Mr. Lamar:

This new amendment is sure to make members of the Committee sit up and take notice. It prompts a whole string of questions, viz,

1. Why were such provisions as subsections (1)—(4) of section 21 required now, suddenly and in such haste?
2. Why was it necessary to spell out the manner of exercising the Board's inherent power?
3. What do the words “valid reasons” in subsection 3(b) mean?
4. Why was it necessary to use the word “condemned”? It sounds more like a word I would use!
5. Why was it necessary to have the new section of the Rules come into force before publication in the Canada Gazette? Was section 11(2)(b) satisfied in respect of any use of section 21 of the Rules before publication in the Gazette on 23rd March 1977?
6. Why was it necessary to make the new provisions apply to proceedings commenced before section 21 came into force? To the extent that section 21 adds anything to the inherent power of the Board, what is the authority for section 21 applying to proceedings commenced before the section took effect? I take it that it is not suggested that section 21 applies to acts of contempt committed before 10th March 1977 in proceedings commenced before that date.
7. If section 10(1) or (3) is not regarded as being wide enough to permit the Board to commit or attach for contempt committed out of court, what words in section 7 are regarded as being adequate to confer power on the Board to give itself the power so to commit by making a Rule?

Yours sincerely,

G. C. Eglington.

[Traduction]

Loi sur l'Office national de l'énergie, article 20

«20. Les audiences de l'Office doivent être publiques en ce qui regarde la délivrance, l'annulation ou la suspension de certificats ou de licences concernant l'exportation du gaz ou de la force motrice ou l'importation du gaz, et l'office peut tenir des audiences publiques sur n'importe quel autre sujet, s'il estime opportun de le faire.»

Le 7 septembre 1977.

M. F. H. Lamar, C.R.
Conseiller général
Office national de l'énergie
473, rue Albert
OTTAWA (Ontario) K1A 0E5

Objet: DORS/77-225, Règles de pratique et de procédure de l'Office national de l'énergie—Modification

Monsieur,

La nouvelle modification éveillera sans doute la curiosité des membres du Comité. Elle soulève en effet toute une série de questions, à savoir:

1. Pourquoi des dispositions telles les paragraphes (1) et (4) de l'article 21 sont-elles si nécessaires soudainement?
2. Pourquoi a-t-il été nécessaire d'énoncer les conditions régissant l'exercice du pouvoir assigné à l'Office?
3. Que veulent dire les mots «raisons valables» à l'alinéa 3b)?
4. Pourquoi a-t-il été nécessaire d'employer le mot «condamné»? C'est plutôt un mot que moi j'utilise!
5. Pourquoi a-t-il été nécessaire de prévoir l'entrée en vigueur du nouvel article des Règles avant sa publication dans la Gazette du Canada? Les dispositions de l'alinéa 11(2)b) ont-elles été respectées quant à l'utilisation de l'article 21 des Règles avant sa publication dans la Gazette le 23 mars 1977?
6. Est-il indispensable de rendre les nouvelles dispositions applicables aux procédures entreprises avant l'entrée en vigueur de l'article 21? Dans la mesure où l'article 21 étend le pouvoir assigné à l'Office, quelle autorité justifie que l'article 21 s'applique aux procédures entreprises avant sa propre entrée en vigueur? J'imagine que l'on n'envisage pas de rendre l'article 21 applicable aux cas d'outrage commis avant le 10 mars 1977 dans les procédures entreprises avant cette date.
7. Si le paragraphe (1) ou le paragraphe (3) de l'article 10 ne sont pas considérés comme ayant une portée suffisante pour permettre à l'Office d'arrêter et d'emprisonner une personne pour un outrage commis hors du tribunal, quels termes de l'article 7 sont considérés comme étant suffisants pour habiliter l'Office à se donner l'autorité voulue pour promulguer un règlement et faire incarcérer une personne en vertu de ce dernier.

Je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

G. C. Eglington.

[Text]

[Translation]

November 4, 1977.

Le 4 novembre 1977

Mr. G. C. Eglington,
Standing Joint Committee of the Senate
and House of Commons on Regulations
and Other Statutory Instruments,
c/o The Senate,
Ottawa, Ontario,
K1A 0A4.

Monsieur G. C. Eglington
Comité mixte des règlements et autres
textes réglementaires
a/s Le Sénat
Ottawa (Ontraio)
K1A 0A4

RE: SOR/77-225—National Energy Board Rules of
Practice and Procedure, Amendment

Objet: DORS/77-225—Règles de pratique et de procé-
dure de l'Office national de l'énergie—Modifica-
tion

Dear Mr. Eglington:

Monsieur,

With reference to the above matter, I have for reply your letter of inquiry of September 7, 1977. I think it would be most helpful if I respond to your inquiry using the same numbering which you have employed in your letter to me of September 7.

J'accuse réception de votre lettre du 7 septembre 1977 au sujet de la question susmentionnée. Je crois préférable de vous répondre en utilisant la numérotation que vous avez employée dans votre lettre du 7 septembre dernier.

1. At the time of enactment of Rule 21 the Board was, and for some time had been, conducting a lengthy and rather contentious public hearing. Arising out of the conduct of this hearing the Board faced a situation that it considered might require use of its inherent powers which it felt that promulgating a rule, and thus publicizing the Board's inherent power, would avert. In point of fact, the situation in question did not arise and it was unnecessary to invoke the Board's inherent power.

1. Au moment de l'adoption de la disposition 21, l'Office a tenu pendant un certain temps une audition publique plutôt longue et animée. Au cours de cette audition, l'Office a fait face à une situation qui aurait pu exiger le recours à ses pouvoirs inhérents. L'Office a pensé éviter cette situation en promulguant un règlement et en faisant connaître le pouvoir inhérent de l'Office. En fait, la situation en question ne s'est pas présentée et il était inutile d'invoquer le pouvoir inhérent de l'Office.

2. The Board felt that it was most desirable, and indeed necessary, that attention be drawn to the existence of the Board's inherent power and that enactment of the procedural Rule in question would serve this purpose. As well, the order is one which sets forth the procedure to ensure that natural justice is not only done but seen to be done before the Board makes an order or declaration that a person is guilty of contemptuous conduct.

2. Selon l'Office, il était souhaitable, voire nécessaire, d'attirer l'attention sur l'existence de son pouvoir inhérent et l'établissement de la règle de procédure en question permettait de réaliser cet objectif. Par ailleurs cette règle fixe la procédure qui assure que la justice naturelle sera respectée avant même que l'Office rende une ordonnance ou déclare une personne coupable d'outrage au Tribunal.

3. The words "valid reasons" in paragraph 3 are intended to provide the Board with a discretion to deviate from the requirement of personal service. As you would probably agree, I think it very difficult to describe in advance exactly what circumstances would be encompassed in such a grant of a discretionary power although perhaps if the precise whereabouts of a person were unknown, this might constitute "valid reasons" for service by some method other than personal service.

3. Les termes «raisons valables» à l'alinéa 3 confèrent à l'Office un pouvoir discrétionnaire qui lui permet de ne pas se conformer à l'exigence concernant le service personnel. Je pense qu'il est très difficile, et vous en conviendrez probablement avec moi, de dire à l'avance sur quoi porte exactement ce pouvoir discrétionnaire; cependant, le fait que l'on ne connaisse pas précisément le lieu où demeure une personne constitue «des raisons valables» pour recourir à une méthode autre que le service personnel.

4. While I don't necessarily agree that the word "condemned" is one to which you might be partial, that word appearing in subsection 21(2) and the words "valid reasons" in subparagraph 3(b), both derive from the fact that we used Rule 355 of the Federal Court of Canada Rules of Practice which, I understand, were prepared by the Judges themselves, as a model for subsection 21(1). Rule 355 was applied *mutatis mutandis* to the inherent power that the Board considers that it has.

4. Je ne reconnais pas nécessairement que le mot condamné soit un mot que vous utilisiez arbitrairement; cependant, ce mot, paragraphe 21(2) et l'expression «raisons valables», sous-alinéa 3b) ont été inspirés de la disposition 355 des Règles de pratique de la Cour fédérale du Canada que les juges eux-mêmes ont, je pense, préparées pour qu'elles puissent servir de modèle au paragraphe 21(1). La disposition 355 a été appliquée *mutatis mutandis* au pouvoir inhérent que l'Office pense posséder.

5. Please refer to my answer No. 1.

5. Veuillez vous reporter à ma réponse n° 1.

6. Please refer to my answer No. 1. As I have indicated, Board proceedings were being conducted at the time of the

6. Veuillez vous reporter à ma réponse n° 1. Comme je l'ai indiqué, la procédure de l'Office a été menée au moment de

[Texte]

enactment of the Rule. In addition I am of the view that the Rule does not apply to acts of contempt committed before the 10th day of March, 1977, which is, I believe, as you understand the situation as well.

7. The Board has been advised that section 7 of the National Energy Board Act is not considered as providing the Board with any powers beyond what it possesses under subsection 10(3), namely to commit for contempts committed *in facie curiae* but probably not otherwise.

I trust that the above information will assist the Committee in its deliberations.

Yours sincerely,

F. H. Lamar,
General Counsel.

Mr. Eglington: This matter was before the Committee in December but it is of particular interest to Mr. Baldwin. He was not here in December so it has been stood over to today. Section 21 of the rules as they are made and particularly subsections (2) and (3) give the appearance of allowing the National Energy Board a complete power to commit contempt as if it were a superior court of record. It would appear that it has no such power. It has limited powers of committal for contempt and it would appear from the reply from Mr. Lamar that he agrees.

There appears to be a vague area as to whether the Board as a tribunal actually conducts hearings that are not public hearings under the meaning of Section 20 of the National Energy Board Act. It is possible that if they do, then the contempt powers might conceivably apply in that situation. As the rules stand they appear to be a threat to people who deal with this Board. I think the recommendation would be that the rules be made clear in their dealing with the powers of contempt that the Board actually does have.

Mr. Baldwin: I feel very strongly about that. The question of contempt in the report is one thing; that by itself is an area of dispute. If you are going to give to a Board, a tribunal, the power by the legislation it should be created in the clearest possible terms by the legislation. Without that, I concur with what Counsel says; it falls in that area and we should be quite certain in our minds that that is our view.

Mr. Robinson: Could we not need a proper understanding or explanation or interpretation of the words "(a) and other matters necessary or proper for the due exercise of its jurisdiction," using them in this context.

Mr. Baldwin: I would say that if you are going to grant this kind of pretty awe-inspiring authority to a tribunal you should use some more apt words than that. Those words are not the kind of words which would be acceptable to me to authorize a tribunal to take away the liberty of a citizen or a person in a dispute. If this tribunal feels or the National Energy Board feels that it needs that, I think it is incumbent upon it to go to

[Traduction]

l'application du règlement. Par ailleurs, j'estime que le règlement ne s'applique pas aux outrages commis avant le 10 mars 1977, point sur lequel vous semblez partager mon opinion.

7. L'Office a été informé que l'article 7 de la Loi sur l'Office national de l'énergie ne confère pas à l'Office d'autres pouvoirs que ceux qu'il possède aux termes du paragraphe 10(3), notamment en ce qui concerne les accusations pour outrages commis *in facie curiae* mais probablement pas autrement.

J'espère que ces renseignements seront utiles au Comité.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

L'avocat général,
F. H. Lamar.

M. Eglington: Le comité a déjà été saisi de cette affaire en décembre, mais vu que la question intéresse particulièrement M. Baldwin et qu'il était absent en décembre, nous avons reporté son étude à aujourd'hui. L'article 21 du Règlement et en particulier les paragraphes 2 et 3 semblent conférer à l'Office national de l'énergie le pouvoir de traiter d'un outrage à l'Office comme s'il s'agissait d'une cour supérieure. Or il semblerait que l'Office n'ait pas un tel pouvoir. L'Office jouit de pouvoirs limités de traiter des outrages commis envers lui, et il semblerait, d'après la réponse de M. Lamar, qu'il est du même avis.

On ne précise pas si l'Office tient vraiment, en tant que tribunal, des audiences qui ne sont pas publiques aux termes de la disposition de l'article 20 de la Loi sur l'Office national de l'énergie. Si c'est le cas, il est impossible alors que les pouvoirs relatifs à l'outrage puissent vraisemblablement s'appliquer à cette situation. Les règlements actuels semblent présenter un risque pour les personnes qui ont recours à cet office. Je crois qu'il faudrait recommander que les règlements soient plus clairs en ce qui concerne les pouvoirs réels de l'Office, en matière d'outrages au tribunal.

M. Baldwin: Je suis très catégorique à ce sujet. La question d'outrage dans le rapport présente en elle-même un aspect discutable. Si vous devez accorder à un office, à un tribunal, le pouvoir de traiter d'outrages à son endroit, il faudrait le dire le plus clairement possible dans une loi. Autrement, je suis d'accord avec le conseiller juridique pour dire que nous devrions nous assurer que c'est bien là notre opinion.

M. Robinson: Ne nous faudrait-il pas une explication afin que nous puissions bien comprendre ou bien interpréter les mots: «de même que toutes les matières indispensables ou appropriées à l'exercice régulier de sa juridiction,» en les utilisant dans ce contexte?

M. Baldwin: D'après moi, si nous accordons ce genre de pouvoir assez extraordinaire à un tribunal, il faudrait utiliser des termes plus appropriés. A mon humble avis, ce genre de libellé ne suffirait pas pour autoriser un tribunal à priver un citoyen de toute liberté lors d'un litige. Si ce tribunal ou plutôt l'Office national de l'énergie croit avoir besoin d'un tel pouvoir, je crois qu'il lui incombe de venir présenter son cas au

[Text]

the government and come to Parliament and give the issue and seek that particular authority.

• 1210

Mr. Baker: I must say, Mr. Chairman, that view is mine as well.

Mr. Eglington: Mr. Lamar, I think, makes it quite clear that the board accepts that there are quite severe limitations on its contempt power, but the way rule 21 is now drafted does not reflect that in any way.

Mr. Robinson: I wonder if our counsel is satisfied that Mr. Lamar has satisfactory answers to all the queries our counsel had in his letter of September 7, 1977.

Mr. Eglington: Mr. Lamar has given answers. I think that the answers elucidate the purpose for which rule 21 was made and was made in such a hurry. But the objection, I think, still remains that as it is drafted rule 21 constitutes a threat, and unless people who are dealing with the board take legal advice they will not know how extensive that contempt power is, or how limited it is.

The Chairman: Should we proceed further with this matter?

Mr. Baldwin: In view of rule 21, I think we should press on the expression of our point of view.

Mr. Robinson: Yes, I agree. As I understand it, Mr. Lamar has not stated unequivocally that there is no contempt power, and I think really that is what we want.

Mr. Eglington: The board does have some contempt power, there is no doubt about that.

Mr. Robinson: Not in the sense that was set out in your notes.

Mr. Eglington: No.

The Chairman: My understanding would be that the contempt power of an inferior Court of Record plus, for a particular purpose or purposes, certain powers of a Superior Court of Record—is that a correct understanding . . . ? And that rule 21 is so broad that it would appear to include more than the specific extra powers.

Mr. Baker: Do I understand that even if this Committee had glossed it over, the statutory instrument as it stands would be challengeable in any event as to this point? If those are the circumstances, I think we ought to go back to them and insist that they change that—aside from the fact that I think the granting of the right to deal with *in contempt* by any board or tribunal ought to be one that is very jealously guarded.

Mr. Robinson: It ought to be spelled out exactly what powers they have in the area of contempt.

Mr. Baker: Yes, precisely.

The Chairman: Agreed. Now, the next one. I must be careful I do not pick up two at once. SOR/77-242, Development Tax and Redevelopment Tax Grant Regulations—here we have a comment by our counsel, and the comment concludes by saying:

[Translation]

gouvernement et au Parlement, afin d'obtenir ce pouvoir particulier.

M. Baker: Monsieur le président, je suis d'accord là-dessus.

M. Eglington: M. Lamar nous a clairement fait comprendre que l'Office admet que son pouvoir de traiter les outrages est très limité mais que l'article 21, tel qu'il est libellé, n'est pas assez précis à ce sujet.

M. Robinson: Je me demande si notre conseiller estime que les explications de M. Lamar répondent de façon satisfaisante à toutes les questions qu'il lui posait dans sa lettre du 7 septembre 1977.

M. Eglington: M. Lamar m'a donné des réponses qui précisent l'objectif du règlement 21 et indiquent la raison pour laquelle il a été établi aussi rapidement. Toutefois, je maintiens mon objection, à savoir que l'article 21 du Règlement, tel qu'il est libellé actuellement, constitue une menace pour une personne s'adressant à l'Office qui, à moins d'engager un avocat, ne connaîtra pas la portée de ce pouvoir.

Le président: Devons-nous poursuivre notre étude de cette question?

M. Baldwin: Je pense que nous devrions dire clairement ce que nous pensons de l'article 21.

M. Robinson: Je suis d'accord. A mon avis, M. Lamar n'a pas indiqué de façon parfaitement claire que l'Office n'avait pas le pouvoir de traiter les outrages; or c'est ce que nous voulons.

M. Eglington: L'Office a cependant certains pouvoirs dans ce domaine, cela est indéniable.

M. Robinson: Certes, mais pas au sens où vous l'entendez dans vos remarques.

M. Eglington: C'est exact.

Le président: Si je comprends bien, ce pouvoir de traiter les outrages correspond au pouvoir d'une cour d'archives inférieure, auquel s'ajoutent, dans certains cas particuliers, certains pouvoirs d'une cour d'archives supérieures . . . Toutefois, l'article 21 est si vaste qu'il semble inclure des pouvoirs autres que ces pouvoirs spéciaux.

M. Baker: Dois-je en conclure que, même si ce comité l'avait revu, cet article, dans sa forme actuelle, peut encore être contesté? Si tel est le cas, je pense que nous devrions insister auprès d'eux pour qu'ils en modifient le libellé. Par ailleurs, j'estime que le droit d'un office ou d'un tribunal de traiter des outrages devrait être jalousement gardé.

M. Robinson: Il me semble indispensable de préciser clairement les pouvoirs que possède cet office en matière d'outrages.

M. Baker: C'est exactement cela.

Le président: Bien. Passons au suivant. DORS/77-242, règlement relatif aux subventions versées en remplacement des taxes d'aménagement et de réaménagement. Les remarques de notre conseiller juridique se terminent ainsi:

[Texte]

... The principal legal adviser to the Privy Council Office has advised that one part of this is an error and will be remedied ...

So that meets that. What about the others? I suppose we should print these, should we not?

SOR/77-242

DEVELOPMENT TAX AND REDEVELOPMENT TAX GRANT REGULATIONS

Appropriation Act No. 3, 1976

P.C. 1977-662

October 14, 1977

1. Although Finance Vote 5, Appropriation Act No. 3, 1976, contains no magic formula, saying only "subject to terms and conditions approved by the Governor in Council", these Regulations have been registered as an SOR, indicating that they are regarded as being a regulation and hence a statutory instrument.

2. The use of the phrase "terms and conditions *approved by the Governor in Council*" was deprecated by the Committee in its Second Report, since it is by no means clear who sets or prescribes the terms and conditions which are then approved by the Governor in Council. In the present case the "terms and conditions" were set by the Governor in Council on the recommendation of the Minister of Finance.

3. Section 4 uses a long and involved formula "equal to the product ... This formula amounts only to the deduction of the "portion of the proceeds that relates to the financing of services of a kind that the federal government, at its own expense, has carried out, is carrying out or plans to carry out".

T.P. × Portion Proceeds = Portion of Proceeds

T.P.

The Principal Legal Adviser to the Privy Council Office has advised that this is an error and will be remedied.

Mr. Eglington: Mr. Chairman, the first one is by way of information, illustrating once again the unsatisfactory nature of the definition of statutory instrument. Point 2 is simply to keep harping on one of the points the Committee raised in its second report. Perhaps someday the draftsmen of Votes and Appropriations will get the message.

The Chairman: I could not help feeling that in this, and one or two other instances before us today, the authorities were deviating from their own explicit provision about the matched formula. Some of this leads them to say that if you have not got the magic formula by order, or whatever it is, it is not a statutory instrument. But in a few cases here they seem to be saying that this time we will call it a statutory instrument or regulation, and in some instances they seem to think that if they put the label "regulations" on it, that settles it.

Mr. Eglington: Mr. Chairman, I think that the practice has tightened up in the last couple of months. Of course, I have now seen a document published presumably, in their view, in the public interest, in part 2 of the *Canada Gazette* and

[Traduction]

... le principal conseiller juridique du bureau du conseil privé a fait savoir qu'il s'agissait d'une erreur qui sera rectifiée.

Cela est donc réglé. Qu'en est-il des autres remarques? Je suppose que nous devrions les faire imprimer, n'est-ce pas?

DORS/77-242

RÈGLEMENT RELATIF AUX SUBVENTIONS VERSÉES EN REMPLACEMENT DES TAXES D'AMÉNAGEMENT ET DE RÉAMÉNAGEMENT

Loi n° 3 de 1976 portant affectation de crédits C.P. 1977-662

Le 14 octobre 1977

1. Même si le crédit n° 5 (Finances) de la Loi n° 3 de 1976 portant affectation de crédits ne contient aucune formule magique disant seulement «sous réserve des conditions approuvées par le gouvernement en conseil», ce règlement a été enregistré comme DORS; il constitue donc un règlement et par conséquent un texte réglementaire.

2. Dans son deuxième rapport, le Comité a désapprouvé l'utilisation de l'expression «*conditions approuvées par le gouverneur en Conseil*», car on ne sait pas du tout qui établit ou prescrit les conditions qui sont ensuite approuvées par ce dernier. Dans le cas présent, les «conditions» ont été établies par le gouverneur en conseil sur recommandation du ministre des Finances.

3. L'article 4 utilise une longue formule compliquée «égal à la recette ...». Cette formule revient à déduire la «partie de la recette se rapportant au financement de services de nature semblable à ceux que le gouvernement fédéral, à ses propres frais, a fournis, fournit ou se propose de fournir».

R.T. × Partie de la recette = Partie de la recette

R.T.

Le principal conseiller juridique du Bureau du Conseil privé a fait savoir qu'il s'agissait d'une erreur qui sera rectifiée.

M. Eglington: Monsieur le président, le premier paragraphe montre une fois de plus que la définition de règlement est insatisfaisante. Le second paragraphe a pour but de rappeler certaines questions mentionnées par le Comité dans son second rapport. Espérons que les rédacteurs des crédits et des affectations de crédits comprendront le message.

Le président: Je ne peux m'empêcher de penser que, dans ce cas-là comme dans deux autres cas que nous avons vus aujourd'hui, les responsables s'écartent un peu de leurs propres dispositions en ce qui concerne la formule adéquate. Ainsi, certains d'entre eux affirment que si vous n'avez pas obtenu la formule magique par voie de décret ou autrement, il ne s'agit pas d'un règlement. Or, cette fois, ils semblent affirmer qu'il s'agit bien d'un règlement et qu'il suffit donc de lui mettre l'étiquette «règlement» pour que la question soit résolue.

M. Eglington: Monsieur le président, je crois que cette pratique s'est renforcée au cours des derniers mois. J'ai vu un document rédigé, selon eux, dans l'intérêt du public et publié dans la deuxième partie de la *Gazette du Canada* dont le titre

[Text]

headed Terms and Conditions. It is not called a regulation, it is called Terms and Conditions.

• 1215

Mr. Robinson: Can we take it now then that this is merely an observation on the part of the Committee and that there is no further action to be taken at this time?

Mr. Eglington: Yes, the Committee can wait for the amendment to section 4.

Mr. Robinson: Right.

The Chairman: Now the next one: SOR/77-507, Revised General Orders of the Board of Transport Commissioners for Canada, 1965, amendment. And here we have a letter from Mr. Eglington, August 29, 1977 to Mr. Nadeau; and Mr. Nadeau's reply of October 17. Those should be printed I think.

August 29, 1977

G. W. Nadeau, Esq.,
General Counsel,
Canadian Transport Commission,
275 Slater Street,
Ottawa, Ontario
K1A 0N9

Re SOR/77-507, Revised General Orders of the
Board of Transport Commissioners for Canada,
1965, amendment

Dear Mr. Nadeau:

The new paragraph 6(a) of Appendix A to General Order No. T-43, as made by the above amendment, provides that certain consequences, on their face detrimental, flow if a shipment remains undelivered after forty-eight hours (or seventy-two hours in the case of bonded goods) after notice of arrival has been mailed or delivered to the address of the consignee. In the case of delivery there seems to me to be no objection, but in the case of a mailed notice forty-eight hours seems to be a totally inadequate time for delivery of a letter and the taking of action, however immediate, to effect delivery. It is notorious that only in exceptional cases is mail received within forty-eight hours of mailing. If it be the case that all notices of arrival are delivered, then the mailing provision is redundant. But while mailing remains a possibility it would seem to invite the inflicting of hardship on consignees to stipulate for a forty-eight hour delivery rule.

It may be, of course, that I am missing some crucial point and so I shall value your advice on this matter.

With kind regards,
Yours sincerely,

G. C. Eglington.

[Translation]

était «Conditions». Il ne s'agit donc pas d'un règlement puisqu'il l'ont appelé «Conditions».

M. Robinson: Alors, pouvons-nous penser qu'il s'agit là d'une simple observation de la part du Comité et qu'aucune autre mesure ne sera prise pour le moment?

M. Eglington: En effet, le Comité attendra la modification de l'article 4.

M. Robinson: Bien.

Le président: Je mets maintenant en délibération le règlement suivant: DORS/77-507, Ordonnances générales révisées de la Commission des transports du Canada, 1965—Modification. Nous avons à cet égard une lettre de M. Eglington datant du 29 août 1977 à M. Nadeau et la réponse de ce dernier en date du 17 octobre. Je crois qu'il faudrait les faire imprimer.

Le 29 août 1977

Monsieur G. W. Nadeau
Avocat général
Commission canadienne des Transports,
275, rue Slater,
Ottawa (Ontario)
K1A 0N9

Objet: DORS/77-507, Ordonnances générales révisées de
la Commission des transports du Canada, 1965—
Modification

Monsieur,

Le nouvel alinéa 6(a) de l'appendice A de l'Ordonnance générale T-43 créé par la modification susmentionnée prévoit que certaines conséquences, à première vue néfastes, résultent du fait que les marchandises ne soient pas enlevées dans les 48 heures ou dans les 72 heures, dans le cas des marchandises sous douanes après que l'avis d'arrivée des marchandises ait été adressé *par la poste* ou livré au destinataire. Je n'ai aucune critique à formuler en ce qui concerne les dispositions visant les cas de livraison, mais il me semble que le délai de quarante-huit heures prévu pour l'envoi par la poste de l'avis d'arrivée est insuffisant pour permettre la livraison de la lettre et la prise de mesures, quelque immédiates qu'elles soient, pour prendre livraison des marchandises. Il est notoire que la poste n'achemine les envois en quarante-huit heures que dans des cas tout à fait exceptionnels. Si tous les avis d'arrivée sont livrés à leur destinataires, la disposition concernant la mise à la poste desdits avis est superflus et inutile. Mais étant donné que la mise à la poste demeure une possibilité, il me semble que le fait de stipuler un délai de 48 heures pour la livraison par la poste de l'avis peut susciter des difficultés aux destinataires.

Il se peut bien sûr qu'un point essentiel m'ait échappé; dans ces circonstances, votre avis à ce sujet me serait très précieux.

Veuillez recevoir, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

G. C. Eglington

[Texte]

275 Slater Street
Ottawa, Ontario
K1A 0N9
October 17, 1977

Mr. G. C. Eglington, Esq.
Standing Joint Committee on
Regulations and Other
Statutory Instruments
The Senate
Ottawa, Ontario
K1A 0A4

Re: SOR/77-507, Revised General Orders of the
Board of Transport Commissioners for Canada,
1965, amendment

Dear Mr. Eglington:

Please refer to your letter dated August 29, 1977, in connection with the above-captioned matter.

The provisions of paragraph 6(a) of Appendix "A" to General Order No. T-43, as approved by the Commission in 1967, provided for 48 hours free time, or 72 hours in the case of bonded goods, after notice of arrival at destination had been mailed to the address of the consignee. This provision has thus been in effect for over 10 years. During this period, the Commission has received no indication that this arrangement inflicts hardship on the consignee. Delivery notices are mailed to the consignees who are invariably located within the municipal boundaries at the point of mailing.

The only change purported to be made to this paragraph by SOR/77-507 is the inclusion of a provision for the delivery of such arrival notices by the carrier. As this method of notifying consignees is employed by carriers, in some areas, and was not incorporated in General Order No. T-43, the carriers have requested the inclusion of the said provision.

Your Committee can rest assured that if the Commission receives a complaint from a consignee alleging that he was the subject of undue hardship by reason of the said provision, the Commission will consider amending its Regulation T-43 accordingly.

Trusting that your query has been answered to your satisfaction, I remain,

Yours sincerely,

Gilbert W. Nadeau
General Counsel

Mr. Eglington: I think, Mr. Chairman, Mr. Nadeau's reply is quite satisfactory, and particularly since he gives the undertaking that if anybody should have alleged hardship on account of mail deliveries the regulation will be changed.

[Traduction]

275, rue Slater
Ottawa (Ontario)
K1A 0N9
Le 17 octobre 1977

Monsieur G. C. Eglington
Comité mixte permanent des règlements
et autres textes réglementaires
Le Sénat
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Objet: DORS/77-507, Ordonnances générales révisées de
la Commission des transports du Canada, 1965—
Modification

Monsieur,

Veuillez, s'il-vous-plaît, vous reporter à votre lettre du 29 août 1977 concernant le sujet susmentionné.

Les dispositions de l'alinéa 6(a) de l'appendice «A» de l'Ordonnance générale numéro T-43, qui ont été approuvées par la Commission en 1967, prévoyaient pour l'enlèvement des marchandises un délai de 48 heures ou de 72 heures dans le cas des marchandises sous douanes, après la livraison par la poste au destinataire de l'avis d'arrivée à destination desdites marchandises. Cette disposition est donc en vigueur depuis plus de dix ans. Au cours de cette période, la Commission n'a jamais reçu aucune plainte disant que cette disposition suscitait des difficultés aux destinataires. Les avis d'arrivée sont adressés par la poste aux destinataires lorsque leur adresse permanente est située à l'intérieur des limites municipales de l'endroit où l'avis est mis à la poste.

La seule modification qu'on se propose d'apporter à cet alinéa au moyen de l'Ordonnance DORS/77-507 consiste en l'inclusion d'une disposition prévoyant la livraison desdits avis d'arrivée par le voiturier. Étant donné que dans certaines régions, les voituriers emploient ce moyen pour aviser les destinataires et que cette méthode n'était pas prévue dans l'Ordonnance générale numéro T-43, les voituriers ont eux-mêmes demandé qu'on introduise dans ledit alinéa une disposition la prévoyant.

Votre comité peut donc être assuré que si la Commission reçoit jamais une plainte d'un destinataire affirmant qu'il a éprouvé des difficultés indues en raison de ladite disposition, elle songera à modifier l'Ordonnance T-43 en conséquence.

Espérant que ma réponse a pu dissiper votre inquiétude, je vous prie de recevoir, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Gilbert W. Nadeau
Avocat général

M. Eglington: Je crois, monsieur le président, que la réponse de M. Nadeau est assez satisfaisante puisqu'il engage son ministère à modifier le règlement au cas où des difficultés indues de livraison de courrier surviendraient.

[Text]

The Chairman: I am really a bit uneasy about the statement that if it is in the same municipal area you can count on the thing being delivered pretty promptly.

Mr. Eglington: It must be a different municipality.

The Chairman: I had an experience here when something from the Prime Minister, the then Minister of Justice, in the West Block, reached the Ottawa Electric Building after nine days. So I was not too much impressed by the point Mr. Nadeau makes at the end of his second paragraph:

Delivery notices are mailed to the consignees who are invariably located within the municipal boundaries at the point of mailing.

I do not know if that looks after it. However, you are satisfied.

Mr. Eglington: Well I think in view of the undertaking that it is.

The Chairman: Yes.

Next we have SOR/77-557, Small Fishing Vessel Inspection Regulations, amendment. There is a comment here from counsel and that, I think, should be printed.

SOR/77-557
SMALL FISHING VESSEL INSPECTION REGULATIONS, amendment
Canada Shipping Act P.C. 1977-1876

October 4, 1977

Criteria 13 and 14

Section 26.1(8) (c), as added to the Regulations by this amendment, is a little puzzling. The French text says that the lightship displacement of the two vessels is the same. The English text speaks of the lightship displacement of the dispensed vessel being "as far as possible, the same" as that of the sister vessel. One can readily see that in accordance with ordinary human experience it is unlikely that even where condition (b) of subsection (8) is met the displacement of the two vessels will be exactly the same. To that extent the English text is preferable. But the expression "as far as possible" seems very clumsy, since the words do not usually relate to a state of being but to an action. What may be meant is that the displacement is to be as nearly the same as construction methods and materials will permit. Whatever the meaning, clarification of condition (c) seems desirable.

Do you have any supplementary observation to offer?

Mr. Eglington: No, Mr. Chairman.

The Chairman: It does not require any particular action . . .

Mr. Eglington: I think that we should ask and find out what it actually means.

[Translation]

Le président: Je ne comprends pas très bien la déclaration selon laquelle s'il s'agit de la même région le destinataire peut être assuré d'une livraison rapide.

M. Eglington: Il s'agit sans doute d'une autre municipalité.

Le président: Je me rappelle que le premier ministre actuel, lorsqu'il était ministre de la Justice, a fait parvenir du courrier à l'édifice Ottawa Electric et que ce courrier n'est arrivé qu'après neuf jours. C'est la raison pour laquelle la déclaration de M. Nadeau à la fin de son deuxième paragraphe ne m'impressionne pas beaucoup. Il dit en effet:

Les avis d'arrivée sont adressés par la poste aux destinataires lorsque leur adresse permanente est située à l'intérieur des limites municipales de l'endroit où l'avis est mis à la poste.

Je ne sais si cela règle le problème. Cependant, vous semblez être satisfait.

M. Eglington: Oui, étant donné l'assurance que nous donne M. Nadeau.

Le président: Oui.

Passons maintenant au DORS/77-557, Règlement sur l'inspection des petits bateaux de pêche—Modification. Je crois qu'il faudrait imprimer le commentaire de notre avocat.

DORS/77-557
RÈGLEMENT SUR L'INSPECTION DES PETITS BATEAUX DE PÊCHE—Modification
Loi sur la marine marchande du Canada
C.P. 1977-1876

4 octobre 1977

Critères 13 et 14

L'alinéa 26.1(8)c, que cette modification a ajouté au règlement, prête quelque peu à confusion. Selon la version française, les déplacements légers des deux navires doivent être les mêmes. Dans la version anglaise, les déplacements du navire exempté sont "as far as possible the same", soit, dans la mesure du possible les mêmes que ceux du navire identique. On voit tout de suite que normalement, même lorsque les conditions énoncées à l'alinéa (b) du paragraphe 8 sont remplies, les déplacements des deux navires ne seront vraisemblablement pas exactement identiques, et c'est pourquoi la version anglaise nous paraît meilleure. Toutefois, l'expression «dans la mesure du possible» semble très maladroite, car elle s'applique en général à une action plutôt qu'à un état. On a peut-être voulu dire que le déplacement doit être aussi identique que le permettront les méthodes et les matériaux de construction. Quel que soit le sens de cette expression, il semble utile de préciser la condition énoncée à l'alinéa c).

Avez-vous d'autres observations à faire?

M. Eglington: Non, monsieur le président.

Le président: Il n'est pas nécessaire de prendre des dispositions spéciales . . .

M. Eglington: Je crois qu'il faudrait simplement demander des précisions.

[Texte]

The Chairman: Yes.

Now next, SOR/77-626, Ontario Greenhouse Vegetable Order, amendment. Here again we have a very short comment by counsel. And here again, notwithstanding the absence of the magic formula, the regulations have been regarded as statutory instruments.

SOR/77-626

ONTARIO GREENHOUSE VEGETABLE ORDER,
amendment

Agricultural Products Marketing Act

P.C. 1977-2130

October 3, 1977

This amendment inserts a magic formula into section 3 by adding the words "by regulation or order" after the verb to regulate in line 2. The regulations made under the Ontario Greenhouse Vegetable Order have, notwithstanding the absence of the magic formula, been regarded as statutory instruments.

The amendment also adds section 4 granting the power to fix, impose and collect levies by order. Again the magic formula is used.

Mr. Eglington: The magic formula has now been inserted.

The Chairman: Yes.

Mr. Eglington: Of course in light of the Supreme Court reference on the egg levies, this part of subsection 4 will be invalid, because the enabling power in the Agricultural Products Marketing Act was held to be ultra vires. That will be 4(a).

The Chairman: That requires nothing further then, I think.

Then SOR/77-702, Ontario Greenhouse Vegetable Appointed Shippers' Procedures Regulations, amendment. And here we have a comment from counsel, which I think should be printed.

SOR/77-102

ONTARIO GREENHOUSE VEGETABLE APPOINTED
SHIPPERS' PROCEDURES (INTERPROVINCIAL AND
EXPORT) REGULATIONS, amendment
Agricultural Products Marketing Act

October 3, 1977

1. Section 2 of the amending Schedule effects the amendments to the French text of SOR/76-255 promised by the Department.

2. Section 1 of the Schedule enacts a new section 4 of the Regulations. The old subsection (2) required only that an applicant for authorization as a shipper should complete and forward a prescribed application form annexed to the Regula-

[Traduction]

Le président: Oui.

Passons maintenant au DORS/77-626, Décret relatif aux légumes de serre de l'Ontario, Modification. Nous avons un très bref commentaire de notre avocat au sujet de ce décret. Dans ce cas également, nonobstant l'absence de la formule magique, les règlements ont été considérés comme des textes réglementaires.

DORS/77-626

DÉCRET RELATIF AUX LÉGUMES DE SERRE DE
L'ONTARIO—Modification

Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles

C.P. 1977-2130

Le 3 octobre 1977

Cette modification introduit une formule magique à l'article 3 en y ajoutant l'expression «par ordonnance ou règlement» après le verbe exercer à la ligne 4. Malgré l'absence de cette formule magique, les règlements établis en vertu du décret relatif aux légumes de serre de l'Ontario ont été considérés comme des textes réglementaires.

Cette même modification ajoute aussi à l'article 4 qu'on autorise, par ordonnance à fixer, imposer et percevoir des contributions. Ici encore, on utilise la formule magique.

M. Eglington: La formule magique a été insérée.

Le président: Oui.

M. Eglington: Cependant, étant donné que la Cour suprême est en train d'étudier le problème de la retenue sur les œufs, cette partie du paragraphe 4 ne sera pas valide étant donné que le pouvoir d'autorisation aux termes de la Loi sur la commercialisation des produits agricoles a été considérée comme ultra vires. Il s'agira du paragraphe 4(a).

Le président: Nous n'avons rien d'autre à l'égard de ce décret, n'est-ce pas?

Nous passons maintenant au DORS/77-702, Règlements sur les procédures relatives aux expéditeurs désignés de légumes de serre de l'Ontario—Modification. Je crois que nous devrions imprimer le commentaire de notre avocat.

DORS/77-702

RÈGLEMENTS SUR LES PROCÉDURES RELATIVES
AUX EXPÉDITEURS DÉSIGNÉS DE LÉGUMES DE
SERRE DE L'ONTARIO (MARCHÉS INTERPROVIN-
CIAL ET D'EXPORTATION)—Modification

Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles

Le 3 octobre 1977

1. L'article 2 de l'annexe modificatrice effectue les modifications au texte français du DORS/76-255 promises par le Ministère.

2. L'article 1 de l'annexe édicte le nouvel article 4 du Règlement. Aux termes de l'ancien paragraphe (2) une personne demandant l'autorisation d'agir comme expéditeur devait seulement envoyer à l'Office une formule de demande

[Text]

tions. The new subsection 2(a) provides for the execution of an agreement, the terms of which lie entirely in the hands of the Board. This provision is simply another way of saying "except upon terms and conditions prescribed by the Board". That such a sub-delegation to the Board itself of an arbitrary power to discriminate between applicants on a case by case basis should appear, after all that the Committee has done in the area of marketing boards and their actions, is most disheartening.

The new form of subsection (3) includes by implication an arbitrary power in the Board to cancel an agreement and hence the certificate and its authorization. It is true an appeal will lie under the Ontario legislation against cancellation, but the granting of this power in the context of subsection 2(a) is most disquieting. The terms and conditions for the issuing of certificates should be standard and public knowledge. There should be no room for imposed "agreements",—the very term is false in the setting of subsection 2(a)—and for their cancellation at the will of the Board.

A similar provision was contained in the Ontario Fresh Grape Shippers and Dealer Shippers (Interprovincial and Export) Regulations, SOR/77-111, which was before the Committee on 17th October 1977, and to which the Committee objected.

Mr. Eglington: In this instance, Mr. Chairman, the regulation has been amended to provide for what is called an agreement to be entered into between the shipper and the board. It is not an agreement at all; it is an imposed set of conditions by the board, and the regulations are silent as to what the terms of those conditions are.

Mr. Robinson: Well then we should ask what the terms and conditions are.

Mr. Eglington: And why they are not in the regulations.

Mr. Robinson: Yes.

The Chairman: Anything else?

SOR/77-103, Posting Abroad of Letter-post Items Regulations. Here we have an elaborate comment by counsel and it should be printed.

SOR/77-703

POSTING ABROAD OF LETTER-POST ITEMS REGULATIONS

Post Office Act

October 14, 1977

Criteria 13

1. Section 2 defines "letter-post items" as including "letters, postcards, printed papers, literature for the blind and small packets as described in Article 18 of the Universal Postal Convention, Lausanne, 1974".

[Translation]

prescrite jointe en annexe au Règlement. Le nouveau paragraphe 2a) prévoit l'intervention d'une entente dont les modalités dépendent entièrement de l'Office. Cette disposition est simplement une autre façon de dire «sous réserve des modalités prescrites par l'Office». Après tout le travail accompli par le Comité dans le domaine des offices de commercialisation et de leur action, il est extrêmement décourageant de constater la sous-délégation à l'Office d'un pouvoir arbitraire pour établir une distinction entre les requérants suivant chaque cas particulier.

La nouvelle forme du paragraphe (3) suppose que l'Office dispose d'un pouvoir arbitraire pour annuler une entente et par conséquent, le certificat et son autorisation. Certes, les lois en vigueur en Ontario permettent d'en appeler de l'annulation, mais l'octroi de ce pouvoir dans le contexte du paragraphe 2a) est très inquiétant. Les modalités concernant la délivrance des certificats doivent être uniformes et connues du public. Il ne devrait pas y avoir d'«ententes» imposées—le terme lui-même est impropre dans le cadre du paragraphe 2a)—ni d'annulation au gré de l'Office.

Il existe une disposition analogue dans le Règlement sur les expéditeurs et les négociants-expéditeurs de raisins frais de l'Ontario (marchés interprovincial et d'exportation), DORS/77-111, qui a été présentée au Comité le 17 octobre 1977 et que celui-ci a critiquée.

M. Eglington: Dans ce cas-ci, monsieur le président, le règlement a été modifié afin de permettre ce qu'on appelle une entente entre l'expéditeur et l'office. En fait, il ne s'agit pas du tout d'une entente. Il s'agit d'un ensemble de conditions imposées par l'office et le règlement ne précise en aucun cas en quoi ces conditions consistent.

M. Robinson: Je crois alors que nous devrions poser des questions au sujet de celles-ci.

M. Eglington: Nous devrions également demander quelle est la raison pour laquelle tous ces détails ne figurent pas dans les règlements.

M. Robinson: Oui.

Le président: Quelque chose d'autre?

Nous passons alors au DORS/77-703, Règlement sur les envois de la poste aux lettres déposées à l'étranger. Nous avons une explication très détaillée de la part de notre avocat et je crois qu'il faudrait le faire imprimer.

DORS/77-703

RÈGLEMENT SUR LES ENVOIS DE LA POSTE AUX LETTRES DÉPOSÉS À L'ÉTRANGER

Loi sur les Postes

Le 14 octobre 1977.

Critère 13

1. L'article 2 stipule que les «envois de la poste aux lettres» comprennent «les lettres, les cartes postales, les imprimés, les cécogrammes et les petits paquets, tels que décrits à l'Article 18 de la Convention postale universelle, Lausanne (1974)».

[Texte]

Article 18 of the Convention contains no description of any of letters, postcards, printed papers, literature for the blind and small packets and simply reads:

“Letter-post items

Letter-post items shall comprise letters, postcards, printed papers, literature for the blind and small packets.”

2. These Regulations, except for section 4, achieve the implementation in municipal (Canadian) law of Article 20 of the Universal Postal Convention 1974.

“ Posting abroad of letter-post items

A member country shall not be bound to forward or deliver to the addressee letter-post items which senders resident in its territory post or cause to be posted in a foreign country with the object of profiting by the lower charges in force there; the same shall apply to such items posted in large quantities whether or not such postings are made with a view to benefiting from lower charges. The rule shall be applied without distinction both to correspondence made up in the country where the sender resides and then carried across the frontier, and to correspondence made up in a foreign country. The administration concerned may either return the items to origin or charge postage on the items at its internal rates. In the latter case, the items may be disposed of in accordance with the internal legislation of the administration concerned if the sender refuses to pay the postage.”

Section 6(2) of the Post Office Act empowers the Postmaster General to make regulations “for carrying out any postal agreement or arrangement referred to in paragraph 5(1)(j)”. Section 5(1)(j) in its turn empowers the Postmaster General to

“make or give effect to any postal agreement or arrangement with the government or postal authorities of any country or independent postal administration and pay out of postal revenues any remuneration or indemnity thereby provided.”

There is no express mention of the Universal Postal Union or of its Convention in the Act, but section 5(1)(j) would seem to extend to the Universal Postal Convention, especially since postal conventions are of long standing and must have been within Parliament’s contemplation when passing section 5(1)(j).

Consequently, there is authority for implementing Article 20 of the Universal Postal Convention in Canadian law.

It is perhaps requisite and certainly desirable that where an international agreement is being implemented by subordinate legislation, the legislation should so disclose on its face. Certainly, when implementation is achieved by statute the matter is often declared openly. And in *John A. MacDonald et anor v. Vapor Canada Limited et al** Laskin C. J. made certain categorical remarks about the manner of implementing an international convention by statute in order to satisfy the test of vires as coming within any resurrected general treaty implementation power.

*not yet published

[Traduction]

L’Article 18 de la Convention ne décrit en aucune manière les lettres, les cartes postales, les imprimés, les célogrammes ni les petits paquets, mais prévoit simplement:

«Envois de la poste aux lettres.

Les envois de la poste aux lettres comprennent les lettres, les cartes postales, les imprimés, les célogrammes et les petits paquets».

2. Ce règlement, exception faite de l’article 4, prévoit la mise en vigueur dans le cadre du droit interne (canadien) de l’Article 20 de la Convention postale universelle de 1974.

Aucun Pays-membre n’est tenu d’acheminer, ni de distribuer aux destinataires, les envois de la poste aux lettres que des expéditeurs quelconques domiciliés sur son territoire déposent ou font déposer dans un pays étranger, en vue de bénéficier des taxes plus basses qui y sont établies; il en est de même pour les envois de l’espèce déposés en grande quantité, que de tels dépôts soient ou non effectués en vue de bénéficier de taxes plus basses. La règle s’applique sans distinction soit aux envois préparés dans le pays habité par l’expéditeur et transportés ensuite à travers la frontière, soit aux envois confectionnés dans un pays étranger. L’Administration intéressée a le droit ou de renvoyer les envois à l’origine, ou de les frapper de ses taxes intérieures. Dans le deuxième cas, elle peut disposer des envois conformément à sa législation intérieure si l’expéditeur refuse de payer ces taxes.

Le paragraphe 6(2) de la Loi sur les Postes confère au ministre des Postes le pouvoir de faire des règlements «concernant l’exécution de toute convention ou de tout arrangement postal que mentionne l’alinéa 5(1)(j)». Ce dernier alinéa permet au ministre des Postes, de

«conclure toute convention ou tout arrangement postal avec le gouvernement ou les autorités postales d’un pays ou une administration postale indépendante et y donner suite, ainsi que payer, sur les recettes postales, toute rémunération ou indemnité prévue de la sorte.»

La Loi ne mentionne jamais de façon expresse l’Union postale universelle ni sa Convention, mais l’alinéa 5(1)(j) semble s’appliquer à la Convention postale universelle étant donné surtout que les conventions postales existent depuis longtemps et doivent avoir été prises en considération par le Parlement lorsqu’il a adopté l’alinéa 5(1)(j).

Par conséquent, il est justifié de mettre en vigueur l’article 20 de la Convention postale universelle dans le cadre du droit canadien.

Il est peut-être nécessaire, lorsqu’un accord international est mis en vigueur par l’intermédiaire d’une mesure législative subordonnée, que ladite loi stipule qu’il en est ainsi en page frontispice et ce serait certainement souhaitable de toute façon. Il ne fait aucun doute que lorsque la mise en vigueur est effectuée par l’intermédiaire d’une loi, le fait est souvent déclaré ouvertement. Dans la cause intitulée *John A. MacDonald et anor c. Vapor Canada Limited et al**, le juge en chef Laskin a fait certaines observations catégoriques sur la manière de mettre en vigueur une convention internationale

*à publier

[Text]

“... the exercise of that power must be manifested in the implementing legislation and not be left to inference. The Courts should be able to say, on the basis of the expression of the legislation, that it is implementing legislation...”

So in the case of these Regulations, which are referable to no other head of power in the Post Office Act but the power by regulation to implement certain international conventions, the fact that the Regulations constitute implementing legislation should be expressed. The reference to the Universal Postal Convention in the definition section is not enough, just as the reference to a particular Convention in the definition section of the Trades Mark Act did not satisfy the Chief Justice's requirement in the *Vapor Canada* case.

The recital to these Regulations does not even refer to the postal agreement implementing paragraph of section 6 of the Post Office Act.

3. Section 4 of the Regulations falls outside Article 20 of the Universal Postal Convention 1974. The refusal to forward or deliver is not related to an opinion that the purpose of posting abroad is to profit from lower postal rates. Nor is the refusal in respect of printed papers posted in large quantities. Letter-post items posted abroad in large quantities may, under the Convention, be refused handling whether or not posting is made with a view to benefiting from lower charges.

The words “in large quantities” not appearing after the word “posted” in section 4, that section can not be sustained under section 6(2) of the Post Office Act. There does not appear to be any other power in section 6 of the Act which can sustain section 4 of these Regulations.

4. The word “peut” in section 5(1) of the French text, immediately before paragraph (a), does not convey the same meaning as the imperative “shall” in the English text, which is to be preferred.

Mr. Eglington: There are several points, Mr. Chairman. The first one is that the definition of “letter-post items” in Section 2 appears to be nonsensical, because it refers to an external document which in fact adds absolutely nothing to the definition, and it is a matter of drafting.

[Translation]

par l'intermédiaire d'une loi de manière à répondre aux critères de constitutionnalité conformément à l'ancien pouvoir général d'application des traités.

«... l'exercice de ce pouvoir doit être manifeste dans le texte de la loi d'application de la convention et non pas être sous-entendu. Les tribunaux devraient pouvoir dire, en se fondant sur le ton et la formulation de la loi, qu'il s'agit d'une loi d'application...»

Ainsi, dans le cas du présent Règlement, qui ne se rapporte, dans la Loi sur les Postes, à aucun pouvoir autre que celui de mettre en vigueur, par l'adoption d'un règlement, des conventions internationales, le fait que le règlement constitue une mesure d'application devrait être stipulé. Il ne suffit pas de faire mention de la Convention postale universelle dans l'article donnant les définitions, tout comme le fait qu'on ait fait mention d'une certaine Convention dans l'article des définitions de la Loi sur les marques de commerce n'a pas suffi à convaincre le juge en chef dans la cause impliquant la société Vapor Canada.

3. L'article 4 du Règlement excède la portée de l'article 20 de la Convention postale universelle de 1974. Le refus d'acheminer ou de livrer n'a rien à voir avec le fait que le ministre puisse penser que la raison pour laquelle on met une lettre à la poste à l'étranger est de bénéficier de tarifs postaux moins élevés. Cela vaut également pour le refus d'acheminer ou de livrer des imprimés mis à la poste en grandes quantités. Les envois de la poste aux lettres mis à la poste à l'étranger en grandes quantités peuvent, selon la Convention, ne pas être acheminés, qu'ils aient ou non été postés dans le but de faire bénéficier l'auteur de l'envoi de tarifs postaux inférieurs. Étant donné que les termes «en grandes quantités» ne suivent pas le terme «déposés» dans l'article 4, cet article n'a aucune valeur selon le paragraphe 6(2) de la Loi sur les Postes. Il semble que l'article 6 de la Loi ne prévoit aucun autre pouvoir susceptible d'autoriser l'article 4 du Règlement.

4. Le terme «peut», dans le paragraphe 5(1) du texte français, immédiatement avant l'alinéa (a), n'a pas le même sens que le terme «shall» du texte anglais, terme plus impératif dont l'usage est préférable.

M. Eglington: Il y a plusieurs points à discuter, monsieur le président. Tout d'abord, la définition du terme «envois de la poste aux lettres» à l'article 2 semble être dénuée de sens étant donné que cet article se réfère à un document extérieur qui n'ajoute absolument rien à la définition. Il s'agit là d'une question de rédaction.

[Texte]

• 1220

The second point is a question which crops up and will increasingly, I think, crop up as the Post Office moves to implement the Universal Postal Convention in 1974, and that is the question of implementation into Canadian law of international agreements. We are starting to build up a general catalogue of problems that arise, and it would be of great assistance to everybody concerned if the departments would indicate in the regulations that they are implementing an international agreement if that is in fact what they are doing. Now, I am aware that in Canada, until at least the Chief Justice's strictures in *MacDonald v. Vapor Canada Limited*, there has been the view that there has been no need to say in legislation expressly that an international agreement is being implemented so long as the text of the statute does so. That is contrary to practice in other parts of the Commonwealth where the act or the part or the section begins by saying that it is for the purpose of implementing an international convention or agreement. And in these regulations, one might be tipped off that an implementation of international agreement is being carried out of course, by the reference in the definition section to the Universal Postal Convention of 1974. But if that item had not appeared in Section 2, no one outside the Post Office would have known that that was in fact the authority relied on—the implementing powers of the Post Office Act and the Convention of 1974. And I think the committee should ask departments to insert in regulations a statement of what they are doing.

Mr. Baldwin: "Pursuant to international agreement."

Mr. Eglington: In this instance, even the power in Section 5 of the Post Office Act to implement international agreements is omitted.

The third point is that Section 4 appears to fall outside the four walls of Article 20 of the Convention on which it is based. Of course, the words "in large quantities" are omitted; and if those words are omitted, Section 4 no longer amounts to implementation of the Convention and there appears to be no other power in the Post Office Act to sustain Section 4.

The fourth point is a question of discrepancy between the English and French texts.

Mr. Robinson: So then, should I understand that paragraph number 1 of your notes is merely something that we are pointing out . . . ?

Mr. Eglington: Well, I think we should point out to the Post Office that the definition in fact does not mean anything.

Mr. Robinson: In paragraph 2 you are suggesting that there be a recital in the regulations with reference to the postal agreements?

Mr. Eglington: Yes. That the regulation is for the purpose of implementing whatever it is of the UPU Convention.

Mr. Robinson: And in numbered paragraph 3, the suggestion is that the words "in large quantities" be included.

Mr. Eglington: Otherwise the section is ultra vires.

[Traduction]

La deuxième question qui survient souvent et surviendra de plus en plus au fur et à mesure que le ministère des Postes appliquera les termes de la convention postale universelle de 1974 et la question de l'application des ententes internationales et de leurs répercussions sur le droit canadien. Nous sommes à dresser une liste de problèmes. Tout le monde y gagnerait si les ministères indiquaient dans les règlements qu'ils se conforment par là une convention internationale quand c'est le cas. Je sais qu'au Canada, du moins jusqu'aux critiques du juge en chef, relativement à la cause *MacDonald v. Vapor Canada Limited*, on a toujours estimé qu'il n'était pas nécessaire de citer expressément dans la législation la convention internationale mise en vigueur pour autant que la loi habilitante en fait état. C'est contraire à la pratique d'autres pays du Commonwealth où la loi, la partie ou l'article commence par indiquer que son but est d'appliquer une convention ou un accord international. Pour ce qui est de ce règlement, on se doute qu'il sert à mettre en vigueur une convention internationale, puisqu'il est question dans l'article sur les définitions de la Convention postale universelle de 1974. S'il n'y avait pas cette mention à l'article 2, personne en dehors du ministère des Postes ne pourrait savoir que c'est en fait le pouvoir invoqué, celui que confère la Loi sur les postes et la Convention de 1974. Je pense que le Comité devrait demander aux ministères d'indiquer dans les règlements ce qu'ils ont l'intention de faire.

M. Baldwin: «Conformément à une convention internationale».

M. Eglington: Dans ce cas, même l'autorité conféré à l'article 5 de la Loi sur les postes relativement à la mise en vigueur de conventions internationales est omise.

Troisièmement, l'article 4 semble dépasser la portée de l'article 20 de la Convention sur laquelle le règlement se fonde. Les termes «en grandes quantités» sont laissés de côté, ce qui fait que l'article 4 du règlement ne répond plus à la Convention. Et la Loi sur les postes ne semble pas par ailleurs accorder l'autorité invoquée à l'article 4.

Quatrièmement, le texte français ne correspond pas au texte anglais.

M. Robinson: Donc, au premier paragraphe de vos notes, il s'agit simplement . . .

M. Eglington: Je pense qu'il faudrait indiquer au ministère des Postes que la définition ne correspond à rien.

M. Robinson: Dans votre deuxième paragraphe, vous dites qu'il faudrait citer la convention postale dans le règlement?

M. Eglington: Oui. Il faudrait indiquer que le règlement a pour but de faire appliquer la Convention de l'union postale universelle.

M. Robinson: Et dans votre troisième paragraphe, vous voulez que les termes «en grandes quantités» soient ajoutés.

M. Eglington: Sinon l'article est ultra vires.

[Text]

The Chairman: Then we should draw this again to the attention of the department, forcibly?

An hon. Member: Agreed.

The Chairman: Now, next question. SI/77-61, Overseas School Staff Income Tax Remission Order—1976. And we have a short comment here which should be printed.

SI/77-61

OVERSEAS SCHOOL STAFF INCOME TAX REMISSION ORDER—1976

Financial Administration Act
P.C. 1977-698

August 23, 1977

1. The Canadian Forces Overseas Schools Order referred to in the definition section is not published in the Canada Gazette, a fact which should be referred to in a footnote. It is misleading to omit references to published instruments on the grounds that the references can be found in the Index to Part II of the Canada Gazette, and then not to note that this particular Order can not be so found.

2. Although exempt from publication, the Order is a statutory instrument. A new one was to be made early in 1977 and the Department of National Defence undertook in December 1976 to make a copy available for scrutiny as soon as the Order was made.

Mr. Eglington: The first point, Mr. Chairman, has been overtaken by events. There is a letter from Colonel Chassé, the Assistant Clerk at the Privy Council, which will be before the Committee on the sixteenth, the meeting after the Public Service Commission has come, and the first point is taken care of in that letter. Colonel Chassé outlines the steps that are being taken to improve the publication of regulations in view of the Committee's recommendations in its second report. The second point is purely explanatory.

The Chairman: Now, next one: SI/77-132, Bicycle Surtax Remission Order. Here we have a letter from Mr. Eglington to Mr. Cohen, August 16, and Mr. Mackay's reply, October 19, 1977, which should be printed.

August 16, 1977

Mr. A. Cohen, Esq., Q.C.,
Assistant Deputy Minister,
Tax Policy and Federal Provincial Relations,
Department of Finance,
OTTAWA.

Re: SI/77-132, Bicycle Surtax Remission Order

[Translation]

Le président: Convient-il d'insister auprès du ministère?

Une voix: D'accord.

Le président: Le texte suivant est le TR/77-61, décret de 1976 de remise d'impôt sur le revenu au personnel des écoles d'outre-mer—1976. Il faut inclure le bref commentaire.

TR/77-61

DÉCRET DE 1976 DE REMISE D'IMPÔT SUR LE REVENU AU PERSONNEL DES ÉCOLES D'OUTRE-MER

Loi sur l'administration financière
C.P. 1977-698

Le 23 août 1977

1. Le décret concernant le personnel des écoles d'outre-mer du ministère de la défense nationale auquel il est fait allusion dans l'article concernant la définition n'est pas publié dans la Gazette du Canada, ce dont il devrait être fait mention dans une note explicative. Il est trompeur d'omettre les références à des documents publiés sous prétexte qu'il est possible de les trouver dans l'index de la Partie II de la Gazette du Canada, et ensuite de ne pas faire remarquer qu'il n'est pas possible d'y trouver ce décret.

2. Bien qu'il soit exempté de la publication, le décret est un texte réglementaire. Un nouveau décret devait être promulgué au début de 1977 et le ministère de la Défense nationale s'est engagé en décembre 1976 à en communiquer un exemplaire pour examen dès sa promulgation.

M. Eglington: Monsieur le président, le premier point ne s'applique plus. Il y a à ce sujet une lettre du colonel Chassé, le greffier adjoint du conseil privé. Cette lettre sera présentée au Comité le 16, soit lors de la réunion qui suivra celle de la Commission de la fonction publique. La lettre en question est satisfaisante. Le colonel Chassé y indique les mesures qui sont prises pour améliorer le processus de publication des règlements à la suite des recommandations contenues dans le deuxième rapport du Comité. Le deuxième point constitue simplement une explication.

Le président: Le texte suivant. TR/77-132, décret de remise de surtaxe (bicyclette). Il y a une lettre de M. Eglington à M. Cohen en date du 16 août et la réponse de M. MacKay en date du 19 octobre 1977. Ces documents doivent être inclus.

le 16 août 1977

Monsieur M. A. Cohen, C.R.
Sous-ministre adjoint
Direction de la politique fiscale
et des relations fédérales-provinciales
Ministère des Finances

Objet: TR/77-132, Décret de remise de surtaxe (bicyclettes)

[Texte]

Dear Mr. Cohen:

It is probable that when the above Order comes before the Committee a question will be raised as to why the four companies specified in the Schedule to the Order have been exempted from the surtax under the Taiwanese Bicycle Surtax Order. It would be helpful to know why the remission has been granted and whether there are other importers who have not been relieved from the surtax.

Yours sincerely,

G. G. Eglington.

October 19, 1977

Mr. G. C. Eglington,
Counsel to the Joint Committee
on Statutory Instruments,
c/o The Senate,
Ottawa, Ontario
K1A 0A4

Our File: G 218

Dear Mr. Eglington:

Please excuse the delay in replying to your letter of August 16, 1977 concerning the Bicycle Surtax Remission Order.

This action was taken to provide relief from financial hardship for importers who had placed firm orders with manufacturers in Taiwan prior to February 18, 1977. The importers involved requested, in particular, relief from the surtax of \$15.00 on single speed children's bicycles on the grounds that surtax was disproportionate to the value of the bicycles. This matter was reviewed interdepartmentally and discussed with the Canadian bicycle industry. It was concluded that remitting the duty on children's bicycles would relieve the importers of some of the financial burden of the surtax without defeating its overall purpose.

At the time, it was recognized that there could possibly be other importers involved in addition to the four which had made representations on the children's bicycles. However, remission in this instance was considered on a company by company basis taking into account the hardship incurred by each company. In the circumstances, it would have been difficult to draft an Order in Council to cover all possible importers without knowledge of the particular circumstances in each case. Therefore, it was felt that if any additional importers came forward, their representations could be assessed in a similar manner to the representations from the four companies named in the Order in Council.

[Traduction]

Monsieur le Sous-ministre,

Lorsque le Comité sera saisi du décret, il est probable qu'on demandera pourquoi les quatre sociétés mentionnées à l'annexe du décret ci-joint ont été exemptées de la surtaxe aux termes du décret de remise de surtaxe sur des bicyclettes importées de Formose. Il serait bon de savoir pourquoi la remise a été accordée et s'il y a des importateurs qui n'ont pas été exemptés de la surtaxe.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Ministre, l'assurance de ma haute considération.

G. C. Eglington

le 19 octobre 1977

Monsieur G. C. Eglington
Conseiller auprès du Comité mixte des
textes réglementaires
A/S le Sénat
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

N/Référence: G 218

Monsieur,

Je vous prie de bien vouloir nous excuser du retard apporté à répondre à votre lettre du 16 août dernier au sujet du décret de remise de surtaxe (bicyclettes).

Il s'agit d'une mesure dont le but est d'aider financièrement les importateurs qui ont passé des commandes fermes aux fournisseurs de Formose avant le 18 février 1977. Les importateurs concernés ont demandé, entre autres, l'exemption de la surtaxe de \$15 sur les bicyclettes d'enfants à une seule vitesse sous prétexte que la surtaxe est disproportionnée par rapport au prix des bicyclettes. Les différents ministères ont étudié conjointement la question et en ont discuté avec des représentants de l'industrie canadienne des bicyclettes. Il a été conclu que la remise de la taxe sur des bicyclettes d'enfants allègerait quelque peu le fardeau financier des importateurs sans pour autant nuire à cette politique générale.

Nous avons ensuite pensé qu'il y aurait peut-être d'autres importateurs concernés outre les quatre en cause. Mais la remise de la taxe est examinée pour chaque entreprise, compte tenu des difficultés de chacune d'entre elles. Il serait donc difficile d'élaborer un décret concernant tous les importateurs possibles sans connaître les conditions particulières dans chaque cas. Par conséquent, si d'autres importateurs se présentent, nous évaluerons leurs observations au même titre que celles des quatre sociétés mentionnées dans le décret.

[Text]

As a matter of interest, we have received requests for remission on children's bicycles from three more importers and their representations are currently being reviewed.

Yours truly,

George B. H. Mackay,
Tariffs Division

Mr. Elginton: There is no question, Mr. Chairman, that the Remission Order is valid in the terms of Section 17, Financial Administration Act, which does allow for separate treatment for separate persons, for individuals. The explanation as to what has gone on is included in Mr. Mackay's letter.

The Chairman: It looks quite reasonable and satisfactory. Now, next one. SI/77-144, B.T.L. Remission Order. Comment by Counsel here.

SI/77-144

B.T.L. REMISSION ORDER
Financial Administration Act
P.C. 1977-2166

December 8, 1977

1. The English text of section 6 repeats the discretion in the Minister to take a guarantee bond. However, the French text uses the word "doit" (shall). The Department has already agreed to delete the discretion in future Orders.

2. Section 3(1) uses the phrase "specified commercial vehicles" on numerous occasions. The phrase is not defined in the Order. Nor is it defined in the Tariff Item 950 Regulations to which section 2(2) refers. It is in fact defined in the Motor Vehicle Tariff Order, 1965, SOR65-42. Consequently, there should be a third subsection to section 2 of the Order setting out the definition which is all of eight lines, or specifying the Motor Vehicle Tariff Order as the place in which the definition of "specified commercial vehicle" appears.

It is true that the Tariff Item 950 Regulations, as well as containing an extensive definition section refer to definitions in the Motor Vehicle Tariff Order. But there is no reason why the reader should have to refer to the Tariff Item 950 Regulations only, after a careful reading, to be referred on to yet another instrument, the Motor Vehicle Tariff Order.

Mr. Elginton: The first point, Mr. Chairman, has really been taken care of because the department is undertaking to place the obligation on the minister to take security bond. So that point should not arise again.

• 1225

The second point is again a question of people who take up the *Gazette*, and are sent off to look at the index and run

[Translation]

A toutes fins pratiques, nous vous signalons que trois autres importateurs ont présenté une demande de remise de la surtaxe sur les bicyclettes d'enfants et que leur demande fait actuellement l'objet d'une étude.

Je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de ma considération distinguée.

George B. H. Mackay
Division des tarifs.

M. Elginton: Il ne fait aucun doute, monsieur le président, que le décret de remise est valide aux termes de l'article 17 de la Loi sur l'administration financière, qui permet une distinction entre les personnes. Ce qui s'est passé dans ce cas est expliqué dans la lettre de M. Mackay.

Le président: L'explication semble raisonnable et satisfaisante. Le texte suivant est le TR/77-144, décret de remise de la B.T.L. Il y a un commentaire du conseiller.

TR/77-144

DÉCRET DE REMISE DE LA B.T.L.
Loi sur l'administration financière
C.P. 1977-2166

Le 8 décembre 1977

1. La version anglaise de l'article 6 rappelle le pouvoir discrétionnaire du ministre pour demander un cautionnement. Cependant, la version française utilise le mot «doit». Le ministre a déjà accepté de supprimer toute allusion au pouvoir discrétionnaire dans les décrets futurs.

2. Le paragraphe 3(1) utilise à plusieurs reprises l'expression «véhicules commerciaux spécifiés». Cette expression n'est pas définie dans le décret. Elle n'est pas définie non plus dans le Règlement sur le numéro tarifaire 950, auquel renvoie le paragraphe 2(2). En fait, elle est définie dans le Décret sur les tarifs des véhicules automobiles, DORS/65-42. En conséquence, il devrait y avoir un troisième paragraphe à l'article 2 du présent décret, où figurerait cette définition longue de dix lignes, ou qui indiquerait que c'est dans le Décret sur les tarifs des véhicules automobiles qu'apparaît la définition des «véhicules commerciaux spécifiés».

Il est exact qu'en plus de contenir un article complet de définitions, le Règlement sur le numéro tarifaire 950 renvoie aux définitions figurant dans le Décret sur les tarifs des véhicules automobiles. Mais il est absurde de renvoyer tout d'abord le lecteur au Règlement sur le numéro tarifaire 950 puis, après qu'il en a pris connaissance, de le renvoyer de nouveau à un autre texte réglementaire, à savoir le Décret sur les tarifs, des véhicules automobiles.

M. Elginton: Le premier point ne s'applique plus, monsieur le président, puisque le ministre entend obliger le ministre à accepter des valeurs en garantie. La situation ne devrait donc pas se présenter de nouveau.

Le deuxième point, c'est la disposition qui force les gens qui consultent *La Gazette* à chercher dans l'index et à consulter

[Texte]

around and pull off the shelf other regulations, if they can find them, to find definitions. If definitions are to be taken from one regulation to another they should be referred to precisely, and in this instance, since the definition was only of eight lines, there seems no reason why it ought not to be included in the order in the first place.

Mr. Robinson: So we will make the recommendation then that there should be a third subsection to section 2 of the order setting out the definition.

Mr. Eglington: Yes.

Mr. Robinson: Very good.

The Chairman: Now, the next one: SI/77-157, Commercial Samples Remission Order amendment. A comment by counsel.

SI/77-157

COMMERCIAL SAMPLES REMISSION ORDER,
amendment
Financial Administration Act
P.C. 1977-2187

October 14, 1977

This amendment effects the changes foreshadowed in Mr. Connell's letter of 10th May 1977, which was before the Committee on 7th July 1977.

The original subsection 4(2) was one of the matters in the so-called "hot file" and was also one of the first matters in respect of which a "legal opinion" was refused. After the Attorney-General's request, subsection 4(2) was reconsidered by the Department of National Revenue, which agreed that the provision was of questionable validity, especially since it did not state or establish any criteria on which the Deputy Minister was to base a decision and allowed an extension for any length of time and under any terms and conditions.

The new provision is much more limited. The period of extension is limited to six months in any one case. The grounds upon which an extension may be granted are now set out and all reference to the imposition of conditions lying in the Deputy Minister's discretion has been eliminated.

It is, perhaps, a pity that the words "in the opinion" appear in the new subsection, since it would be quite workable without them. Clearly, an officer of the Department of National Revenue will form an opinion on request and make a decision. However, in this case the objection to the use of the subjective formulation seems slight and it may well be that governing extensions by the Deputy Minister's opinion of a state of affairs in any one instance is a matter of policy designed to achieve finality. The extension is, after all, a privilege within an existing dispensation from taxation.

Mr. Eglington: This matter, Mr. Chairman, was the first which arose under the heading of "Refusal of a Legal Opinion". I am happy to say that as a result of the travail of the

[Traduction]

d'autres règlements, s'ils peuvent les trouver, afin d'obtenir les définitions qui s'appliquent. Si les mêmes définitions doivent servir dans plusieurs règlements, elles doivent être citées expressément. Dans ce cas-ci, la définition ne faisait que huit lignes. Il n'y avait aucune raison de ne pas l'inclure au départ dans le décret.

M. Robinson: Nous allons donc recommander qu'il y ait un troisième alinéa à l'article 2 de façon à inclure la définition.

M. Eglington: Oui.

M. Robinson: Très bien.

Le président: Le texte suivant est le TR/77-157, Décret de remise visant les échantillons commerciaux—modification. Il y a un commentaire du conseiller.

TR/77-157

DÉCRET DE REMISE VISANT LES ÉCHANTILLONS
COMMERCIAUX—MODIFICATION
Loi sur l'Administration financière
C.P. 1977-2187

Le 14 octobre 1977

La présente modification met en vigueur les changements que laissait prévoir la lettre du 10 mai 1977 de M. Connell, laquelle a été étudiée par le Comité le 7 juillet 1977.

Le paragraphe 4(2) original était l'une des questions comprises dans le dossier des questions dites controversées, et ce fut aussi une des premières questions au sujet de laquelle une «opinion juridique» a été refusée. A la demande du procureur général, le paragraphe 4(2) a été étudié à nouveau par le ministère du Revenu national qui concéda que la validité de ladite disposition était contestable, particulièrement en ce qu'elle ne précisait ni n'établissait aucun critère ou condition sur lesquels le sous-ministre devait fonder sa décision d'accorder un délai.

La nouvelle disposition est beaucoup plus limitée. Dans tous les cas, le délai est limité à six mois. Les motifs pour lesquels le délai peut être accordé sont maintenant précisés et on ne parle plus de pouvoir discrétionnaire qu'avait le sous-ministre d'imposer certaines conditions.

Il est peut-être toutefois regrettable que les mots «à son avis» figurent au nouveau paragraphe, puisqu'il aurait pu être fonctionnel sans cela. Il est clair que, sur demande, un fonctionnaire du ministère du Revenu national se formera une opinion et prendra ensuite une décision. Toutefois, dans le cas qui nous concerne, les arguments soulevés contre l'utilisation de termes subjectifs semblent faibles, et il se pourrait qu'accordés des délais selon l'opinion qu'a le sous-ministre d'une situation donnée, soit de toute façon une question de politique dont la finalité est l'objectif. Après tout, le délai est un privilège qui s'inscrit dans le cadre d'une exemption fiscale déjà en vigueur.

M. Eglington: C'est à propos de cette affaire, monsieur le président, qu'on a utilisé pour la première fois l'expression «Refus d'émettre une opinion juridique». Je suis heureux de

[Text]

last couple of years the matter has been reconsidered; the necessary change has been made in the regulation.

The Chairman: There is nothing further then.

Now the next one is SI-77-146, Articles for Special Use Regulations amendment. Counsel's comment here is very brief. I suppose it should be printed.

SI/77-146

ARTICLES FOR SPECIAL USE REGULATIONS, amendment

Financial Administration Act
P.C. 1977-2186

October 14, 1977

The new section 4(3) corresponds with the new section 4(2) in the Commercial Samples Remission Order (see SI/77-157 amending SI/74-127), was made for the same reasons and is likewise acceptable.

Mr. Eglington: It is just to the same effect. It is the same provision as was in the Commercial Samples Remission Order, and it has been changed.

The Chairman: Now, then, we have a number of other things here on which there is no comment. A number of other documents. I suppose I should read out the list of them.

Mr. Eglington: We could tell the clerk to print the list.

The Chairman: Print the list; yes, that is quite sufficient. I do not think I need waste people's time by reading it all aloud.

Has anybody any comment to make on any of these, in spite of the fact that they have nothing from our counsel?

Mr. Robinson: The only point I was going to make was where we have, under SOR 75-576, the question of the regional director's being satisfied, once again it is a subjective approach.

Mr. Eglington: Yes, Mr. Robinson. It is one of the reasons that this is a 1975 regulation and it is only coming up now. The original regulations lie outside the Committee's scrutiny, and they are chock-full of "is satisfied", "in the opinion of", and "to the satisfaction of". It is extremely difficult to deal with the individual amendments that have been made since 1972. If that sort of provision is still in the regulations when they are consolidated, then I think that is the appropriate time to take them up.

Mr. Robinson: Right.

The Chairman: Anything else?

Mr. Robinson: No further questions.

The Chairman: If not, I am open to a motion for adjournment.

Mr. Balfour: I so move.

The Chairman: It is moved by Mr. Balfour and seconded by Mr. Baldwin that we now adjourn. Thank you very much.

[Translation]

pouvoir indiquer que par suite du travail qui s'est fait au cours des dernières années, on a accepté de réexaminer la question. Le changement demandé a maintenant été apporté dans le règlement.

Le président: Il n'y a donc rien à ajouter.

Le texte suivant est le TR/77-146, Règlement sur les articles pour usage spécial—modification. Il y a un bref commentaire du conseiller. Je suppose qu'il faut l'inclure.

TR/77-146

RÈGLEMENT SUR LES ARTICLES POUR USAGE SPÉCIAL—Modification

Loi sur l'Administration financière
C.P. 1977-2186

Le 14 octobre 1977

Le nouveau paragraphe 4(3), qui correspond au nouveau paragraphe 4(2) du Décret de remise visant les échantillons commerciaux (voir TR/77-157 modifiant le TR/74-127) a été établi pour les mêmes raisons et est, tout comme lui, satisfaisant.

M. Eglington: C'est la même chose que pour le décret de remise visant les échantillons commerciaux. Le changement a maintenant été apporté.

Le président: Nous avons maintenant toute une série de textes pour lesquels il n'y a pas de commentaires. Je suppose que je dois en décliner la liste.

M. Eglington: Il suffit de demander au greffier de la publier.

Le président: En effet, c'est suffisant. Ce serait une perte de temps que d'en faire lecture.

Y a-t-il des observations au sujet de ces textes, même s'ils ne font pas l'objet d'un commentaire du conseiller?

M. Robinson: Je voulais seulement dire qu'au DORS/75-576 il est indiqué que les directeurs régionaux doivent s'assurer à leur satisfaction de telle ou telle chose. Une fois de plus, c'est un critère subjectif.

M. Eglington: En effet, monsieur Robinson. Le règlement est de 1975 et il est signalé au Comité seulement maintenant. Les premiers règlements étaient hors de portée du Comité et ils contenaient une foule d'expressions comme «doit s'assurer à sa satisfaction», «de l'avis de» et autres. Il est extrêmement difficile de relever tous les amendements qui ont été apportés depuis 1972. Si ces expressions se trouvent toujours dans les règlements au moment où elles seront refondues, il conviendra à ce moment-là d'apporter les changements nécessaires.

M. Robinson: Très bien.

Le président: Autre chose?

M. Robinson: Je n'ai pas d'autres questions.

Le président: Dans ce cas, je suis prêt à recevoir une motion d'ajournement.

M. Balfour: Je le propose.

Le président: M. Balfour, appuyé de M. Baldwin, propose l'ajournement. Merci.

1/1 Canada

Government
Publications

D

SENATE
HOUSE OF COMMONS

Issue No. 6

Tuesday, February 7, 1978

Joint Chairman:
Senator Eugene A. Forsey

SÉNAT
CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 6

Le mardi 7 février 1978

Coprésident:
Sénateur Eugene A. Forsey

4/7
Minutes of Proceedings and Evidence
of the Standing Joint Committee on

Procès-verbaux et témoignages
du Comité mixte permanent des

3
**Regulations and other
Statutory Instruments**

**Règlements et autres
textes réglementaires**

RESPECTING:

Green Paper on Legislation on Public Access to
Government Documents

CONCERNANT:

Livre Vert «La législation sur l'accès aux
documents du gouvernement»



2
Third Session of the
Thirtieth Parliament, 1977-78

Troisième session de la
trentième législature, 1977-1978

STANDING JOINT COMMITTEE ON
REGULATIONS AND OTHER STATUTORY
INSTRUMENTS

Joint Chairman:

Senator Eugene A. Forsey

Vice-Chairman:

Mr. Kenneth Robinson, M.P.

Representing the Senate:

Senators:

Asselin	Ewasew
Bélisle	Godfrey

Representing the House of Commons:

Messrs.

Allard	Béchar
Baldwin	Brewin
Balfour	Gauthier (Ottawa-Vanier)

COMITÉ MIXTE PERMANENT DES
RÈGLEMENTS ET AUTRES TEXTES
RÉGLEMENTAIRES

Coprésident:

Sénateur Eugene A. Forsey

Vice-président:

M. Kenneth Robinson, député

Représentant le Sénat:

Les sénateurs:

Lafond	Riley—(7)
--------	-----------

Représentant la Chambre des communes:

Messieurs

Hnatyshyn	MacGuigan
Leblanc (Laurier)	Pinard—(12)

(Quorum 7)

Les cogreffiers du Comité

Jacques Lahaie

Denis Bouffard

Joint Clerks of the Committee



ORDER OF REFERENCE

Friday, December 16, 1977

ORDERED,—That the Green Paper on Legislation on Public Access to Government Documents be referred to the Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments.

ATTEST:

ORDRE DE RENVOI

Le vendredi 16 décembre 1977

IL EST ORDONNÉ,—Que le Livre Vert «La législation sur l'accès aux documents du gouvernement» soit renvoyé au Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires.

ATTESTÉ:

Le Greffier de la Chambre des communes

ALISTAIR FRASER

The Clerk of the House of Commons

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, FEBRUARY 7, 1978

(7)

[Text]

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments met at 9:42 o'clock a.m. this day, the Joint Chairman, the Honourable Senator Eugene A. Forsey and the Vice-Chairman, Mr. Kenneth Robinson, presiding.

Members of the Committee present:

Representing the Senate: The Honourable Senators Forsey and Lafond.

Representing the House of Commons: Messrs. Baldwin, Balfour, Béchard and Robinson.

In attendance: Mr. David Johansen, Counsel to the Committee.

The Committee proceeded to consider its Order of Reference of the House of Commons dated Friday, December 16, 1977 which is as follows:

Ordered,—That the Green Paper on Legislation on Public Access to Government documents be referred to the Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments.

At 10:25 o'clock a.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 7 FÉVRIER 1978

(7)

[Traduction]

Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires se réunit aujourd'hui à 9 h 42 sous la présidence de l'honorable sénateur Eugene A. Forsey (coprésident) et de M. Kenneth Robinson (vice-président).

Membres du Comité présents:

Représentant le Sénat: Les honorables sénateurs Forsey et Lafond.

Représentant la Chambre des communes: MM. Baldwin, Balfour, Béchard et Robinson.

Aussi présent: M. David Johansen, conseiller du Comité.

Le Comité entreprend l'étude de son ordre de renvoi de la Chambre des communes du vendredi 16 décembre 1977 qui se lit comme suit:

Il est ordonné,—Que le livre vert «La législation sur l'accès aux documents du gouvernement» soit renvoyé au Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires.

A 10 h 25, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le cogeffer du Comité

Jacques Lahaie

Joint Clerk of the Committee

EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Tuesday, February 7, 1978

• 0943

[Texte]

The Chairman: Order. It is probable that we shall have a rather short meeting this morning because the witnesses we expected to have before us from the Canadian Manufacturers' Association cannot be here. Several of them were smitten by some malady, possibly influenza, or perhaps simply a heavy cold—*la maladie canadienne*. Anyhow, they could not be here this morning and I asked them to appear next week, which I think should be perfectly possible.

The first item we have on the agenda after that is the election of a Chairman from the Commons side but apparently there is nothing to report on that, and we have not got a quorum for such purposes anyway. So that will have to stand over. It is a pity that the Commons' chairmanship should remain suspended between earth and heaven like Mahomet's coffin but that appears to be our fate for the moment. It shows there is some use in having a Senate, does it not, Senator Lafond?

Then, the next thing that is down here is the composition of the steering committee. That is another thing that I think we left over and perhaps we could have some at least informal discussion of that now though I suppose we cannot, without a full quorum, make the appointments. What was the understanding? I thought the Whips were to be consulted, or the House Leaders or somebody, to make sure that we got the people they wanted.

Mr. Baldwin: Well, I started off at the highest level to work my way down. Maybe that was a mistake and I should have started at a lower level and worked my way up—you get more satisfaction, Mr. Chairman—but I did make a suggestion to the Leader of our party and I have just gone up to try and see the Whip, but the Whip is wandering around somewhere doing strange things. The House Leader is not available. Well, if they have that malady you were referring to, or some other malady, I do not know, but they are not available, so it just has to stay over. I think it is a great pity, because our party must bear the responsibility. By convention we have been nominating the Joint Chairman from the Commons and we did hope that somebody present here might have taken the position, but for very valid reasons this is not going to be the situation. Some other names have now been brought up and it is now in the hands of the great powers. I hope, and I certainly just left word at the Whip's office, that by the next meeting this will have simmered down, there will be a recommendation made from our party on this issue.

• 0945

So I suppose the same situation will prevail with regard to the steering committee. Until we have the name of the Joint Chairman it is going to make some differences to the personnel of the steering committee. Anyway, as you say, we have not got a quorum here.

TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le mardi 7 février 1978

[Traduction]

Le président: La séance est ouverte. Elle sera probablement courte ce matin, parce que les témoins que nous attendions de l'Association des manufacturiers canadiens ne peuvent être ici ce matin. Plusieurs d'entre eux ont la grippe ou peut-être tout simplement un mauvais rhume, la fameuse maladie canadienne. Je leur ai par conséquent demandé de comparaître la semaine prochaine, ce qui sera très probablement possible.

Le premier point à l'ordre du jour est l'élection d'un président représentant les Communes. Apparemment nous ne devons pas faire de rapport à cet égard, et nous n'avons pas le quorum de toute façon. Ainsi donc, nous devons remettre cela à plus tard. Il est malheureux que l'élection d'un président représentant la Chambre des communes doive rester ainsi entre ciel et terre comme le cercueil de Mahomet, mais il semble que tel soit notre destin pour le moment. Cela montre bien que le Sénat est de quelque utilité, n'est-ce pas, sénateur Lafond?

Le point suivant à l'ordre du jour est la composition du comité de direction. Nous pourrions peut-être avoir certaines discussions non officielles pour le moment, bien que nous ne puissions sans quorum procéder aux nominations. Quelle était la situation? Je pensais que les whips devraient être consultés ou les leaders des différents partis ou quelqu'un d'autre, afin que nous élisions bien les membres que ces différentes personnes désirent.

M. Baldwin: J'ai commencé au plus haut niveau pour descendre progressivement. Peut-être était-ce une erreur, et j'aurais dû commencer au plus bas de l'échelon pour atteindre ensuite le plus haut, ce qui aurait été plus satisfaisant. Cependant j'ai fait une suggestion au chef de notre parti et j'ai essayé de voir le whip qui semble être perdu quelque part. Le chef de mon parti à la Chambre n'est pas disponible. S'ils souffrent tous de cette maladie dont vous parlez ou d'une autre maladie, dont je ne connais le nom et qu'ils ne sont pas disponibles, je suppose qu'il faudra attendre. Je crois que c'est regrettable, étant donné que notre parti doit assumer la responsabilité. Nous avons décidé du candidat qui serait le coprésident représentant les Communes et nous espérons qu'un membre ici présent aurait pu remplir ce poste, mais pour des raisons très valables, cela ne semble pas devoir être le cas. D'autres noms ont été proposés, et la décision est entre les mains des grands pontifes. Comme j'en ai d'ailleurs avisé le bureau du whip, j'espère que pour la prochaine réunion cette question sera moins brûlante et que notre parti pourra faire une recommandation à cet égard.

Je suppose également que la même situation prévaudra en ce qui concerne le comité de direction. Avant de savoir qui sera coprésident, il est difficile de dire quoi que ce soit pour le comité de direction. En tout cas, comme vous l'avez dit, nous n'avons pas le quorum.

[Text]

The Chairman: I suppose it would be improper for me to speak to any of the people concerned, that would be a breach of privilege, probably.

Mr. Baldwin: No, well, I will give you absolution in advance. I wish you would add your arguments to mine, Mr. Chairman.

The Chairman: Well, if you think it would not be considered a breach of privilege if I approached some of these great personages, I might just try to light a tiny fire under one or two of them.

Mr. Baldwin: Light a big one.

The Chairman: It really might be rather inconvenient because, as you see, the Vice-Chairman is not here this morning, and if for any reason I found myself indisposed again—and by this I do not mean drunk, I mean really ill—we might find ourselves in a position of having to elect a temporary chairman, which I suppose could be done, but there again you have to have presumably a quorum to do it, and the whole proceedings might be hung up for a while.

Well, that is about all we can do about that for the moment then.

Then we have officially today before us the reference from the House of Commons on the Green Paper: "Ordered on December 16 that the Green Paper on Legislation on Public Access to Government Documents be referred to the Standing Joint Committee on Regulations and Other Statutory Instruments." So it is now officially before us.

The next item that is down here is the scheduling of witnesses for future meetings. Have the two Clerks any information on who might be coming?

The Clerk (Mr. Lahaie): The Canadian Manufacturers' Association would like to come next week or at the next meeting. They are going to be able to do it this time.

The Chairman: My recollection is that there are a couple of other people or organizations in Ottawa who wanted to appear. Have you heard any more from them?

The Clerk (Mr. Lahaie): No, well, it was the Canadian Political Science Association of which the Chairman is Professor Rowat. He already appeared before the Committee at the first session, Donald Rowat.

The Chairman: Do they want to appear on this specific paper or do they not?

The Clerk (Mr. Lahaie): No, they do not.

The Chairman: They do not.

Mr. Baldwin: Mr. Chairman, on that I have a list here of groups and organizations who have made a pretty clear indication that they wish to present briefs and/or appear as well. They have intimated this to Mr. Reilly who has been working on this issue with me, and also have spoken to me personally. The Canadian Labour Congress; the Canadian Daily Newspaper Publishers Association; the Canadian Labour Railway Union Association; the Writers Union of Canada; the Periodical Writers Association; the Canadian Federation of Agriculture, Access, which is an Ottawa-based group involved in this issue; the All-Party Committee for the Freedom of Information, that is a House of Commons committee; the Canadian

[Translation]

Le président: Je suppose qu'il ne serait pas convenable que je parle aux personnes concernées, ce serait sans doute une violation des privilèges.

M. Baldwin: Non, je vous donnerais l'absolution à l'avance, j'aimerais que vous ajoutiez vos arguments aux miens.

Le président: Si vous croyez alors qu'il ne s'agit pas là d'une violation des privilèges, et si vous croyez que je peux entrer en contact avec certaines de ces personnes importantes, je pourrais peut-être susciter chez elles un certain enthousiasme.

M. Baldwin: Il faudrait plutôt susciter un enthousiasme certain.

Le président: Cela serait peut-être assez difficile, car, comme vous voyez, le vice-président n'est pas ici ce matin et si, pour une raison ou pour une autre je me sentais mal à nouveau (je ne veux pas dire que j'aurais trop bu, mais que je serais vraiment malade), nous devrions alors élire un président temporaire, ce qui pourrait évidemment se faire, à supposer que nous ayons le quorum. Toutes les réunions pourraient en être retardées d'autant.

Je ne crois pas que, pour le moment, nous puissions faire davantage à cet égard.

Passons maintenant à l'ordre de renvoi de la Chambre des communes en date du 16 décembre qui porte sur le Livre vert et qui prévoit ce qui suit: «Que le Livre vert sur la législation sur l'accès aux documents du gouvernement soit renvoyé au comité permanent mixte des règlements et autres textes réglementaires.» Ainsi donc, l'étude du Livre vert fait maintenant officiellement partie de notre mandat.

L'autre article à l'ordre du jour est la comparution de témoins au cours des prochaines séances. Les deux greffiers auraient-ils des renseignements à nous donner à cet égard?

Le greffier (M. Lahaie): L'Association des manufacturiers canadiens aimerait venir témoigner la semaine prochaine ou au cours de la prochaine réunion. Ils pourront le faire cette fois-ci.

Le président: Si je me souviens bien, il y a quelques autres personnes ou organisations d'Ottawa qui désireraient comparaître. En avez-vous encore entendu parler?

Le greffier (M. Lahaie): Non, en fait il s'agit de l'Association de la politique scientifique du Canada dont le président est le professeur Rowat. Il a déjà comparu devant le comité au cours de la première session. Il s'agit de M. Donald Rowat.

Le président: Voudrait-il comparaître au sujet du Livre Vert ou non?

Le greffier (M. Lahaie): Non.

Le président: Très bien.

M. Baldwin: Monsieur le président, j'ai ici une liste de groupes et d'organisations qui nous ont indiqué clairement qu'ils désirent présenter des mémoires ou comparaître. Ils en ont fait part à M. Reilly qui a travaillé sur la question avec moi et ils m'ont parlé également personnellement. Il s'agit du Congrès du travail du Canada, de l'Association canadienne des éditeurs de quotidiens; de la *Canadian Labour Railroad Union Association*, de la *Writers Union of Canada*, de la *Periodical Writers Association*, de la Fédération canadienne de l'agriculture, et d'*Access* qui est un groupe d'Ottawa qui s'occupe de cette question. Il y a aussi le comité de tous les partis pour la liberté de l'information qui est comité de la Chambre des

[Texte]

Association of University Teachers; the Canadian Freedom of Information Committee from Toronto, and the Canadian Bar Association. I do not think all of these want to appear personally. Certainly they want to present briefs and some of them want to appear personally.

• 0950

In the case of the Canadian Bar Association, you may recall that they established a committee at the meeting held here a year last summer charged with the responsibility of preparing a draft bill and submitting it, not being as the tablets of Mount Sinai, but at least some help for this Committee.

Now, that is the list of those who, I understand, are anxious to present some documents, and some of them will appear. It is not for us to invite people but, on the other hand, I will probably see through intermediaries whether or not these people will be able to present a brief that is related to the Green Paper. It is the Green Paper which has invited their comments and that is the issue they want to discuss.

So that is an indication that there will be some groups. I do not think we are going to be overwhelmed by numbers but there will be some groups that certainly will want to have something to say about it.

The Chairman: Well, Mr. Baldwin, perhaps you should let the Clerks have that list and they can get in touch with these various people.

Senator Lafond.

Senator Lafond: Mr. Chairman, I wonder whether we should officially seek them. We have some intimation that they want either to be present or present briefs. Why do we not arrange for them to be informally notified—not as from the Committee directly but informally notified—that if they want to do so, let the Clerks know at the earliest opportunity how they want to proceed and when, and intimate to them that we want that to be done at the earliest opportunity.

The Chairman: Well then, are you suggesting, Senator Lafond, that Mr. Baldwin might approach them informally, or what?

Senator Lafond: I seemed to sense that in the words he uttered previously, and it might be the best procedure.

The Chairman: I am sure the Clerks will be glad to be clear of such a task. In the case of one or two of these people, they have officially written and said they wanted to appear. I know the Canadian Association of University Teachers wrote me and they wrote to M. Lahaie also, and I said I would bring it to the attention of the Committee at the earliest possible moment. Now, who should get in touch with them? I suppose I can get in touch with them, or Mr. Lahaie can get in touch with them, or . . .

[Traduction]

communes, l'Association canadienne des professeurs d'université, la *Canadian Freedom of Information Committee* de Toronto et l'Association du Barreau canadien. Je ne crois pas que toutes ces organisations veuillent faire comparaître des témoins, mais je crois qu'ils veulent présenter des mémoires, et quelques-uns désirent présenter des témoins également.

En ce qui concerne la situation du Barreau canadien, vous vous souviendrez sans doute que cette organisation a établi un comité à la réunion qui a eu lieu ici l'année passée. C'est cette organisation qui était chargée de préparer un projet de loi et de le soumettre, non pas comme s'il s'agissait des tables de la loi, mais pour que cela puisse être utile au comité.

Je viens donc de vous donner la liste des organisations qui désireraient présenter un mémoire, et parmi celles-ci, certaines désireront faire comparaître des témoins. Je ne crois pas que nous devrions inviter des personnes à témoigner, mais d'autre part, je pourrais peut-être par personne interposée essayer de les sonder, afin de voir s'ils pourraient présenter un mémoire qui se rapporte au Livre vert. En effet, si ces organisations ont réagi devant le Livre vert, c'est de leurs réactions qu'elles aimeraient nous entretenir.

Je ne crois pas qu'il y aura trop de groupes qui désireront venir témoigner, mais je crois que certains auront quelque chose à nous dire.

Le président: Monsieur Baldwin, vous devriez peut-être donner au greffier la liste dont vous venez de nous faire lecture, afin qu'il puisse entrer en contact avec ces différentes personnes.

Le sénateur Lafond.

Le sénateur Lafond: Monsieur le président, je me demande si nous devrions procéder d'une façon aussi officielle. Nous savons d'une façon ou d'une autre qu'ils veulent soit comparaître soit présenter des mémoires. Pourquoi ne nous arrangeons-nous pas afin de les informer de façon non officielle, non en tant que comité; ces personnes pourraient peut-être faire savoir au greffier le plus rapidement possible quelles sont leurs intentions et nous devrions peut-être leur faire comprendre que tout ceci devrait avoir lieu le plus rapidement possible.

Le président: Voulez-vous dire alors, sénateur Lafond, que M. Baldwin pourrait peut-être entrer en contact avec ces personnes de façon non officielle ou quoi?

Le sénateur Lafond: C'est ce que j'avais cru comprendre de ce qu'il avait dit précédemment, et je crois que cela serait peut-être la meilleure façon de procéder.

Le président: Je suis sûr que les greffiers seront heureux d'être déchargés de cette tâche. Une ou deux personnes m'ont écrit de façon officielle et m'ont dit qu'elles désiraient comparaître. Je sais que l'Association canadienne des professeurs d'université m'a envoyé une lettre, ainsi qu'à M. Lahaie, et je leur ai répondu que je soumettrais leur demande à l'attention du comité dès que possible. Qui devrait entrer en contact avec eux? Je suppose que je pourrais le faire ou M. Lahaie ou . . .

[Text]

Senator Lafond: No. There again I disagree, Mr. Chairman. I think we should leave that to Mr. Baldwin. Otherwise we will put the Committee in the position that we seek out witnesses as a committee, and possibly forgetting someone who should have been invited.

The Chairman: Well, we certainly do not want to do that, but I wondered if . . .

Senator Lafond

Senator Lafond: I seem to think it is the kind of responsibility that it is Mr. Baldwin's specialty to accept.

The Chairman: But seeing that the Committee of the Canadian Association of University Teachers wrote me personally, I thought perhaps I might get in touch with them. But I am perfectly willing to have Mr. Baldwin's help.

Senator Lafond: Precisely.

The Chairman: Heaven knows I have enough to do without that, but so has he got enough to do without doing something he can unload on me. So I will get in touch with the University Teachers and tell them that they can appear, ask when they want to come, and say I would like them to do it quick.

Senator Lafond: Yes. In our contacts, let us impress on them that we want to get to this business fast and get it done and over with.

The Chairman: Is there anything further on that about the scheduling of witnesses? We entrust that then to Mr. Baldwin, as far as the other people are concerned that he has mentioned, and to me as far as the Canadian Association of University Teachers is concerned.

Mr. Baldwin: Right.

The Chairman: Now, I think I have to draw to the attention of the Committee that, in addition to the documents which Mr. Johansen has already circulated to us, there is another one which will be coming shortly. The English version is headed *Exemptions Under the U.S. Freedom of Information Act*. This has gone to the translators. It is not being officially circulated, of course, until we have the two versions. But there is this one further document from Mr. Johansen which has not been circulated. I have one here that I think came . . . Oh, yes. This is the brief from the Canadian Manufacturer's Association. I think we have a pretty complete lot of documents now from Mr. Johansen.

Is there anything that has not been circulated except this last one?

Mr. David Johansen (Law and Government Division, Research Branch, Library of Parliament): No.

The Chairman: Well, I think it may be well for us all to refresh our memories—or at least for most of us to refresh our memories; some may not need any refreshing—on the material which Mr. Johansen has submitted to us before the witnesses come. And if the witnesses do not appear in short order,

[Translation]

Le sénateur Lafond: Non, je suis en désaccord avec vous à nouveau, car je pense qu'il faudrait demander à M. Baldwin de s'en occuper. Sinon, nous donnerons l'impression que le comité recherche certains témoins, il est possible que nous oublions dans de telles conditions d'inviter des témoins qui auraient dû l'être.

Le président: Loin de nous cette idée, mais je me demandais si . . .

Sénateur Lafond.

Le sénateur Lafond: Je crois qu'il incombe à M. Baldwin d'accepter cette responsabilité.

Le président: L'Association canadienne des professeurs d'université m'a envoyé une lettre personnellement, et c'est la raison pour laquelle j'avais pensé que je pourrais entrer en contact personnel avec eux, cependant, je suis tout à fait disposé à accepter l'aide de M. Baldwin.

Le sénateur Lafond: Précisément.

Le président: Dieu sait si j'ai assez de pain sur la planche comme cela, mais lui aussi. Ainsi donc j'entrerai en contact avec l'Association des professeurs d'université pour lui dire qu'elle peut comparaître, pour lui demander quand elle le veut et pour lui faire comprendre qu'elle le devra le plus rapidement possible.

Le sénateur Lafond: Oui. Nous devrions bien leur faire comprendre que nous voulons procéder le plus rapidement possible afin de terminer également cette étude le plus rapidement possible.

Le président: Autre chose au sujet de la comparution des témoins? Nous laissons à M. Baldwin le soin de se démêler avec les différentes associations et groupes dont il a parlé; quant à moi, je m'occuperai de l'Association canadienne des professeurs d'université.

M. Baldwin: Très bien.

Le président: J'aimerais signaler à l'attention du comité qu'en plus des documents que M. Johansen nous a déjà distribués, il y en a un autre qui sera distribué prochainement. La version anglaise s'intitule *Exemptions Under the U.S. Freedom of Information Act*. Ce texte a été envoyé à la traduction et nous ne pouvons le distribuer avant d'avoir les deux versions dans les deux langues. Il y a un autre document de M. Johansen qui n'a pas encore été distribué non plus. Je l'ai ici. Il s'agit du mémoire de l'Association des manufacturiers canadiens. Je crois que nous devrions avoir tout un ensemble de documents de M. Johansen en notre possession à l'heure actuelle.

Y a-t-il un document qui n'aurait pas été distribué?

M. David Johansen (Division du droit et du gouvernement, Service de recherches, Bibliothèque du Parlement): Non.

Le président: Je crois qu'il serait bon de nous rafraîchir la mémoire, en tout cas pour ceux qui doivent le faire au sujet des documents que M. Johansen nous a soumis avant que les témoins ne comparaissent. En tout cas, si les témoins ne comparaissent pas très prochainement, il serait peut-être bon d'étudier certaines questions précises de nous-mêmes.

[Texte]

perhaps we had better get down to dealing with some specific matters ourselves.

I do not know whether we are prepared to do anything about that this morning. I should rather suppose not. But if anybody has any specific point to bring up now to start on, well, I should be most happy to hear it.

• 0955

Mr. Baldwin: Well, one point that I think we ought to start thinking about, Mr. Chairman, is this. The two aspects of this one, of course, are the generalizations contained in the Green Paper and the material which Mr. Johansen has gathered and other material which will be made available to us and, of course, the briefs. When that is all done, is our job then going to be limited to making a report with some recommendations? That, of course, we will do in any event I would hope.

I am of two minds on this. I am just throwing it out for discussion. But is there any merit to our undertaking to prepare a draft bill and put it forward as the views of this Committee, or should we simply make recommendations and leave out the question of the draft bill?

I mention that because I have in mind another committee I sat on, quite an important committee some years ago, the joint special committee on matters of divorce reform. It was a tremendously effective committee. Your late co-chairman—or your former co-chairman, not your late co-chairman—was on that, and Senator Roebuck. And it was not only because of the very considerable amount of work that committee did, the witnesses it interviewed and the briefs it entertained, but that it saw fit to introduce a draft bill. Now that draft bill was not completely followed by the then Minister of Justice, who has since gone on to greater things, but it was a very helpful document.

I have in my possession a copy of a draft bill prepared by a committee in Australia. I have a copy of a draft bill prepared by a committee on the United Kingdom. We do not necessarily need to follow them but they do present ideas. In other words, when we make our report, what do the members think and what do you think, Mr. Chairman, of accompanying that report with a draft bill? I just throw it out for discussion.

The Chairman: Mr. Béchard.

M. Béchard: Monsieur le président, je crois que M. Baldwin, dans son enthousiasme, veut aller un peu vite. Bien que cette question de liberté d'information prenne du temps à en arriver à une conclusion, je crois que M. Baldwin veut mettre, pas la charrue devant les boeufs, mais... je ne sais pas si c'est de la responsabilité du Comité de préparer un bill. On fait notre rapport et c'est ensuite au gouvernement qu'il revient de préparer le bill pour le présenter à la Chambre. Je pense que c'est une heureuse initiative de ce Comité que de vouloir donner une chance au gouvernement et lui préparer un projet de loi, mais je crois qu'on devrait plutôt, après avoir étudié le Livre vert, faire notre rapport et suggérer, comme cela a été fait assez souvent par le passé, qu'un projet de loi suive le plus tôt possible. Mais je ne crois pas que ce soit de notre responsabilité de préparer un projet de loi.

[Traduction]

Je ne sais pas si nous sommes prêts à faire quoi que ce soit à cet égard ce matin. Je suppose que non, mais si l'un des membres du comité a une question précise à soulever, afin d'amorcer la discussion, cela serait très bien.

M. Baldwin: Eh bien, monsieur le président, voici un aspect qu'il va falloir prendre en considération. Il y a, d'un côté, les constatations contenues dans le Livre vert, la matière recueillie par M. Johansen et les autres documents qui seront mis à notre disposition et, d'un autre côté, les mémoires. Après les avoir tous examinés, faudra-t-il nous limiter à la rédaction d'un rapport contenant des recommandations? J'espère, bien sûr, que nous le ferons de toute façon.

Je suis partagé là-dessus. Je vous pose la question. Vaudrait-il la peine de rédiger un projet de loi concernant les conclusions du comité ou devrions-nous simplement faire des recommandations sans rédiger de projet de loi?

Je pense à un autre comité très important où j'ai siégé il y a quelques années, le comité spécial mixte sur la réforme des lois sur le divorce. C'était un comité très efficace. Feu votre coprésident—pardon, je veux dire votre ancien coprésident et non feu votre coprésident—y siégeait avec le sénateur Roebuck. Et le comité a été efficace non seulement en raison du travail considérable qu'il a accompli, des témoins qu'il a entendus et des mémoires qu'il a examinés, mais par le fait qu'il a jugé bon de rédiger un projet de loi. Même si le ministre de la Justice de l'époque, qui a depuis occupé des postes plus importants, ne s'en est pas tenu au projet de loi, celui-ci s'est avéré très utile.

J'ai en ma possession un exemplaire d'un projet de loi préparé par un comité en Australie. J'ai un exemplaire d'un projet de loi rédigé par un comité du Royaume-Uni. Il ne faut pas nécessairement les adopter, mais ils contiennent certaines idées. Autrement dit, monsieur le président, que pensent les membres de la possibilité d'accompagner notre rapport d'un projet de loi? Je vous pose la question.

Le président: Monsieur Béchard.

Mr. Béchard: Mr. Chairman, I believe that Mr. Baldwin, in his enthusiasm, wants to go a bit too quickly. While it may take some time to reach a conclusion on the freedom of information question, I think that Mr. Baldwin is trying to put the cart before the horse. I am not sure whether it is the Committee's responsibility to prepare a bill. We make our report and it is up to the government to prepare a bill to be tabled in the House. I think that the Committee is showing initiative in wanting to give the government a chance by preparing a draft bill, but I think that we should consider the Green Paper, make our report and suggest, as has been done often in the past, that a draft bill follow as quickly as possible. But I do not think that the preparation of a draft bill is our responsibility.

[Text]

Le président: Moi, je suis enclin à partager l'opinion de M. Béchard, mais j'ai l'esprit ouvert à cet égard. Qu'en pensent les autres membres du Comité?

Mr. Balfour, have you anything to say on this business of a possible draft bill as part of our report? I think we are quite at liberty to do that if we want to, but the question is, is it . . .

Mr. Balfour: It would strike me that the decision as to whether or not to attempt to draft a bill would perhaps be somewhat premature at this time. I would sooner leave the question open. I would like to see how the work of the Committee progresses. I would like to get some sense of the extent of consensus within the members of the Committee on what a new bill should contain.

If, having heard the briefs, having had an exchange of views in the course of receiving the briefs, we found that there was a high degree of consensus amongst the members of the Committee, then we might at that stage have a crack at drafting a bill. But at this point I think I would prefer not to make a decision, yes or no, with respect to doing that.

Senator Lafond: Mr. Chairman, I am in full agreement with Mr. Balfour on that. I do not feel competent to express an opinion one way or another at this point. I would rather we advanced our work, and when we see the shape of our conclusions and the shape of our recommendations, if we feel at that point that they lend themselves to being translated into a draft bill, then fine, let us proceed with it, and at that time we can decide.

• 1000

The Chairman: That was something that crossed my mind as a possibility also and I think it is a little early in the game to decide whether we want to prepare a draft bill. When we have arrived at our conclusions we may decide that it would be appropriate to put them in a draft bill and that it would be helpful to the government in drafting any legislation it wants to introduce itself. But I think at the moment perhaps the best thing for us to do is consider getting at the Green Paper, going at it point by point, question by question and then, when we have arrived at conclusions, we might decide that the drafting of the bill was rather too technical a job for the Committee to undertake. I hesitate to say that in the presence of so many honourable gentlemen learned in the law but, on the other hand, the drafting of bills is, I think, a rather specialized job and we might feel that we did not want to undertake it, or perhaps we may be under constraints of time: we might find that drafting a bill would take so much more time that we would not get our report before Parliament as soon as we wanted to do it. It is certainly essential, I think, that we should get in a report as soon as we can and if we decide that a draft bill is desirable, the question of time might enter into it. I do not know.

What do you feel about this, Mr. Baldwin? Are you inclined to press the point that we should now adopt the idea of a draft bill or are you content to leave it for future consideration as Mr. Balfour suggested?

[Translation]

The Chairman: I am inclined to agree with Mr. Béchard, but I am open-minded on this. What do the other members of the Committee think?

Monsieur Balfour, avez-vous quelque chose à ajouter sur la possibilité d'inclure un projet de loi dans notre rapport? Je crois que nous sommes parfaitement libres de le faire, mais il faut poser la question, à savoir . . .

M. Balfour: A mon avis, il est encore trop tôt pour prendre une décision sur la rédaction d'un projet de loi. Je préférerais qu'on ne se prononce pas encore. J'aimerais voir quels progrès le comité a faits. J'aimerais voir si les membres du comité s'entendent sur le contenu du nouveau bill.

Si, après avoir lu les mémoires et échangé nos points de vue, nous trouvons que les membres du comité s'entendent sur le contenu du bill, nous pourrions alors tenter la rédaction de ce projet de loi. Mais, pour le moment, je préférerais ne pas prendre de décision là-dessus.

Le sénateur Lafond: Monsieur le président, je suis d'accord avec M. Balfour. Je ne me sens pas en mesure de me prononcer là-dessus. J'aimerais mieux que nous poursuivions et, après avoir formulé nos conclusions et recommandations, nous déterminerons si elles sont susceptibles de faire l'objet d'un projet de loi; si c'est le cas, très bien, mais pour le moment, procédons et prenons la décision en temps et lieu.

Le président: Cette possibilité m'est aussi venue à l'esprit. Il est trop tôt pour prendre une décision à l'égard de l'avant-projet de loi. Après avoir tiré nos conclusions, nous jugerons peut-être bon de leur donner la forme d'un avant-projet de loi dont pourrait se servir le gouvernement. Pour l'instant, cependant, il vaut mieux que nous pensions à étudier le Livre vert, sujet par sujet, et après avoir terminé nous déciderons peut-être que la rédaction d'un bill est une tâche trop technique pour le comité. J'hésite à dire une telle chose devant tant de gens compétents en matière de droit, mais je pense que la rédaction d'un bill est une tâche assez spécialisée et nous ne pourrions peut-être pas l'entreprendre, ou nous n'en aurons pas le temps. Nous nous rendrons peut-être compte que cela serait trop long et nous empêcherait de présenter notre rapport au Parlement à la date voulue. Il me semble essentiel de présenter un rapport dès que possible et nous devrions tenir compte de cet aspect. Je ne sais pas.

Qu'en pensez-vous monsieur Baldwin? Estimez-vous que nous devrions dès maintenant décider de rédiger un avant-projet de loi ou que nous devrions y penser plus tard comme l'a proposé M. Balfour?

[Texte]

Mr. Baldwin: No. I have never had any thought in my mind that we should start drafting a bill now. Obviously, we have to find a few mice, translate them into horses, find a pumpkin and make it into a coach, and then, when we have got this progressing, we can think about where we are going.

But my experience of being around this place is that procrastination is so often the thief of the achievement of objectives. As I said, we have been at this for three years. I know that there is a long period of gestation of any type of reform and no one expects it to be done tomorrow or next year. When I started this and the Committee started, we all knew this, on the other hand, I hope the chicken is still tender before we slaughter it.

What I am getting at really is just that we should think about it and in particular Counsel should think about it, so in the event that there is a consensus on most of the issues—I never expected we would have a consensus on every item—but if there is a consensus on most of the principal issues, it would certainly accelerate the issue if we could then turn, having dealt with most of the issues just at the time—say, at the end of the beginning or the beginning of the end—we could then think about the drafting of legislation.

I have looked at a very large number of bills and most of them approached most of the issues on all fours. When we get to the question of judicial review and when you get to the question of exemptions, there are some bases for differences and maybe this Committee may say, well, those differences are not all that serious. But I would hate to see us bring in a report with nothing attached to it, if we reach a consensus several months from now, provided this Parliament is still alive and kicking at that time, and then have to start all over again in a year-and-a-half or two years from now looking forward to another three or four years. I would be inclined to throw up my hands and say there is nowhere we can go.

I simply brought it up so that members could think about, as really they have, and also particularly to emphasize to Counsel that as we are progressing with our discussions—and he might be giving some thought to this as well—and for the help of the members, I would be prepared to produce the bills I have from other jurisdictions so members can have them in their minds in conducting cross-examinations and at an interesting stage in the pregnancy of this particular idea we may feel that we could proceed with the legislation. I am simply giving notice of it and putting it to the attention of members in that way—never expecting that we are going to start and draft a bill now or even . . .

The Chairman: There is no question of that. As I understood it, you were suggesting that we might make up our minds now about whether we were going to draft a bill or not draft it.

Mr. Baldwin: Think about it.

The Chairman: Yes. Mr. Vice-Chairman, have you any observations to make on this point?

• 1005

Mr. Robinson: I really think virtually everything has been said. I would like to see us come up with a recommendation

[Traduction]

M. Baldwin: Non. Je n'ai jamais pensé que nous devrions commencer à rédiger le bill dès maintenant. Évidemment, nous avons beaucoup de travail devant nous et nous pourrions y repenser plus tard.

Cependant, j'ai souvent constaté qu'on atteint difficilement ses objectifs en remettant toujours à plus tard. Comme je l'ai dit, nous avons commencé il y a trois ans. Je sais que toute réforme demande une longue période de gestation, et personne ne s'attend à ce qu'elle soit réalisée demain ou l'an prochain. Nous savions tous cela lorsque nous avons entrepris notre étude, mais j'espère que nous ne laisserons pas trop traîner les choses.

Je veux simplement dire que nous devrions y penser, et surtout notre conseiller, car si nous obtenons le consensus sur la plupart des questions fondamentales, nous pourrions obtenir des résultats beaucoup plus rapides si nous envisagions alors la rédaction d'une loi.

J'ai lu un grand nombre de bills, et dans la plupart des cas on y abordait les problèmes exactement de la même façon. Les dispositions visant les revisions judiciaires ou les dispenses pourraient susciter une certaine divergence d'opinion, mais le comité pourrait décider que celle-ci n'a aucune importance. Cependant, il me déplairait beaucoup que nous produisions uniquement un rapport, si nous atteignons le consensus dans plusieurs mois, pourvu que cette législature existe toujours, et que nous soyons obligés de recommencer à nouveau dans un ou deux ans pour encore trois ou quatre ans. Je serais tout à fait découragé.

J'ai fait cette suggestion uniquement pour que les députés y réfléchissent, comme ils l'ont fait. Je tiens surtout à ce que notre conseiller y réfléchisse pendant nos délibérations. De plus, je serais disposé à déposer des bills d'autres juridictions pour nous aider à établir des comparaisons. Plus tard, nous jugerons peut-être bon de proposer un projet de loi. Je tenais simplement à le signaler aux députés, je ne propose pas que nous commençons à rédiger ce bill maintenant ou même . . .

Le président: Il n'en est pas question. Si j'ai bien compris, vous proposez que nous décidions maintenant si nous allons rédiger ou non un bill.

M. Baldwin: Pensez-y.

Le président: Oui. Monsieur le vice-président, avez-vous des observations à faire?

M. Robinson: Je pense vraiment qu'on a tout dit. J'aimerais que nous préparions une recommandation visant un projet de

[Text]

with regard to a bill; whether it is in the form of a bill or merely the substance of what a bill might contain, I would probably be satisfied. But it may be a bit premature, especially since the only document we have really had before us in this regard was Mr. Baldwin's own draft bill, and we really have not come to grips with that to determine whether that is really what we want, or how it should be amended. So I would be inclined to say, let us keep it in mind, and hopefully, before this session ends, we could come up with some recommendations for a bill, if not a bill itself.

The Chairman: Well, would Mr. Baldwin be kind enough to let us have, or let the clerk have for circulation, copies of this other legislation? I think that would be useful to us—anything that we have not already got. We have got, of course, the U.S. Freedom of Information Act, and we have got the other, the Swedish legislation and so forth. But these, I gather, simply are proposed legislation in other jurisdictions.

Mr. Baldwin: People who are struggling with this problem just as we are, have, as a result of their discussions and having sent people to travel in other parts of the world, come up with draft legislation which they hope their governments will adopt. They are in the same position as we are entirely.

The Chairman: May I suggest that when Mr. Baldwin approaches informally the various people who have expressed a desire to be heard, he should emphasize to them that they had better get a move on, and not think they have got from now until Kingdom come to prepare anything they want to put in, either in writing or orally. There is a degree of urgency about this, and we should like them to state their intentions to appear as promptly as possible.

Mr. Robinson: There is one other thing, Mr. Chairman. I think we should be quite concerned that we get both sides of the question, and not get only one side of the question in our efforts to have a freedom of information bill. I would hope that we would still take a look at both sides of the question.

Mr. Baldwin: I have been trying to find the other side for some time, Mr. Robinson, without too much success.

The Chairman: Well, we have had before us already several officials, notably Mr. R. G. Robertson and Mr. D. F. Wall, I think. If they want to appear again to deal with this particular matter, I suppose there is no obstacle.

Mr. Robinson: What I am thinking of, Mr. Chairman, is that for instance the Americans, when they passed their bill, certainly had people who spoke against it. Everybody was not for it, and I think maybe some research should be done to take a look at what was said for and against the whole proposition. I think it would be totally wrong just to assume that everything is available for scrutiny by the public. I think we have to be very sure that we get both sides of it, and maybe looking at the debates that the Americans had could be helpful. That is only one suggestion that I am making.

[Translation]

loi; qu'il s'agisse véritablement d'un projet de loi ou simplement d'un énoncé de ce que pourrait contenir ce texte. Mais tout cela est peut-être un peu prématuré, surtout que le seul document dont nous ayons jusqu'ici été saisis est la proposition de loi de M. Baldwin. Nous n'avons pas encore assez étudié la question pour savoir si c'est véritablement ce que nous voulons ou si nous souhaitons le modifier. C'est pourquoi je préférerais que nous réservions notre décision et que nous essayons de soumettre certaines recommandations au sujet d'un projet de loi, ou un projet de loi en tant que tel, avant la fin de la session.

Le président: Bien, M. Baldwin aurait-il l'amabilité de nous communiquer cet autre texte législatif par l'intermédiaire du greffier? Je pense que cela pourrait nous être utile, enfin tout ce que nous n'avons pas déjà reçu. Nous avons bien sûr la loi sur la liberté de l'information des États-Unis, ainsi que l'autre, la loi suédoise, etc. Je suppose qu'il ne s'agit là que de propositions de loi dans d'autres pays.

M. Baldwin: Ceux qui, comme nous, étudient ce problème ont, suite à des discussions et à des études effectuées par des spécialistes dans d'autres pays, préparé des propositions de loi qu'ils espèrent voir adoptées par leur gouvernement. Ils en sont exactement au même point que nous.

Le président: Je suggérerais alors que, lorsque M. Baldwin contactera les diverses personnes ayant exprimé le désir d'être entendues, il insiste sur le fait que c'est urgent et qu'elles n'ont pas tout le temps qu'elles veulent pour préparer ce qu'elles souhaitent nous soumettre soit verbalement soit par écrit. Nous aimerions qu'elles disent aussi vite que possible si elles souhaitent comparaître.

M. Robinson: Autre chose, monsieur le président, je crois qu'il nous faut bien prendre garde à envisager les deux côtés de la question quand nous étudierons un projet de loi sur la liberté de l'information. Je ne voudrais surtout pas que l'on s'en tienne à un seul côté.

M. Baldwin: C'est sans trop de succès, monsieur Robinson, que j'essaie depuis quelque temps de trouver des porte parole pour l'autre côté.

Le président: Ma foi, nous avons déjà reçu plusieurs hauts fonctionnaires, notamment M. R. G. Robertson et M. D. F. Wall, si je ne m'abuse. S'ils veulent revenir pour traiter de cette question particulière, je pense qu'il n'y aurait aucune objection.

M. Robinson: Monsieur le président, je pense, par exemple, au fait que lorsque les Américains ont adopté leur projet de loi, certains se sont élevés contre la proposition. Tout le monde n'y était pas favorable, et c'est pourquoi j'estime qu'il faudrait probablement effectuer certaines recherches pour étudier les arguments pour et contre invoqués devant la proposition. Ce serait une grosse erreur de supposer que tout peut être laissé à l'usage du public. Je crois qu'il nous faut nous assurer d'étudier les deux questions et peut-être pourrions-nous nous servir également de ce qui a été dit au cours des débats aux États-Unis. C'est là une simple suggestion.

[Texte]

The Chairman: Well, perhaps Mr. Johansen could look into that.

I wondered if you were suggesting that we ought to call Mr. Robertson, for example, again. It seemed to me that he had set forth his views pretty thoroughly. I do not know whether he would have very much to add. I am all in favour of getting both sides—most decidedly. We do not want to do something rash and find that we have overdone the thing; overplayed our hand, put in something that overlooks the real obstacles and difficulties. But I do not know what we ought to do about officials.

The last time I was responsible, I think, originally for getting Mr. Robertson to appear, and I remember that eminent journalist, Mr. Douglas Fisher, promptly announced that Mr. Trudeau had been responsible for this. I wrote and told him that Mr. Trudeau knew no more about it than he did, and it was entirely my initiative bringing the thing before the Committee. The Committee had made the decision and, as far as I knew, Mr. Trudeau had known nothing about it until Mr. Robertson appeared. So I want to make it quite clear this time, even for Mr. Fisher, that if we do call Mr. Robertson or anybody else again to express the other point of view, it is being done on the initiative of the Committee itself, and that we are not being interfered with in any way, shape or form by the government, by the opposition or by anybody outside. Whatever decision we take on this will be the Committee's decision.

Now is there any specific proposal that we should try to get someone in again to state the difficulties?

• 1010

Mr. Baldwin: A former distinguished member of this Committee, the present Solicitor General, always had some pretty specific views. He might be interested in appearing.

The Chairman: Well, should somebody inquire informally of some of these people if they will not turn up?

Mr. Balfour: We should be, Mr. Chairman. Has any consideration been given to advertising the fact that these hearings are being held and inviting interested groups in the country to . . . ?

The Chairman: Well, I am a little afraid of that at this stage. We have had this kind of thing previously when we were discussing the subject generally, but if we do that now I am afraid we might find ourselves considerably delayed because a lot of people, some of them very good people and some perhaps mere cranks, would want to come along and we might find ourselves prolonging the proceedings indefinitely. I am a little worried about that. I do not want to prevent people from appearing, but on the other hand I do not want to open the thing so wide that we will have a flood of people coming in and repeating what we have already heard before.

Mr. Robinson: I wonder, Mr. Chairman, if, when the steering committee meets, it could not consider the list of witnesses it might want to appear from among those who wish to appear before the Committee; then we could discuss it and would have

[Traduction]

Le président: Peut-être Johansen pourrait-il approfondir cela.

Je me demandais si vous souhaitiez que nous demandions par exemple à M. Robertson de revenir. Je pensais qu'il avait exposé son point de vue très clairement. Je ne suis pas sûr qu'il aurait grand-chose à ajouter. Par contre je suis tout à fait d'accord pour que les deux côtés de la question soient envisagés. Il ne faut absolument pas plus tard s'apercevoir que nous avons exagéré; que nous n'avons pas tenu compte des obstacles et difficultés. Je ne sais pas ce qu'il faut faire pour ce qui est des hauts fonctionnaires.

La dernière fois, c'est moi, si je ne m'abuse, qui ai suggéré de recevoir M. Robertson, et je me souviens que l'éminent journaliste, M. Douglas Fisher, a rapidement annoncé que M. Trudeau était responsable de cette invitation. Je lui ai immédiatement écrit pour lui dire que M. Trudeau n'en savait là-dessus pas plus que lui et que c'était sur mon initiative que le Comité avait étudié la question. C'est une décision du Comité et, à ma connaissance, M. Trudeau n'en savait rien avant que ne comparaîsse M. Robertson. Il faut donc qu'il soit très clair cette fois, même aux yeux de M. Fisher, que si nous convoquons M. Robertson ou quiconque d'autre pour lui demander de nous exposer un autre point de vue, c'est une initiative propre au Comité. En aucune façon le gouvernement, l'opposition ou quiconque d'autre n'essaie de nous influencer. La décision que nous prenons est une décision qui nous appartient.

Quelqu'un aurait-il une proposition précise sur l'autorité que nous pourrions inviter à venir nous exposer les difficultés?

M. Baldwin: Un ancien membre éminent du Comité, le solliciteur général actuel, avait toujours des idées assez précises là-dessus. Peut-être aimerait-il comparaître.

Le président: Bien. Quelqu'un voudrait-il demander à certaines de ces personnes si elles souhaitent passer nous voir?

M. Balfour: Monsieur le président, a-t-on envisagé d'annoncer par les média que nous tenons ces audiences et que nous invitons les groupes intéressés à . . .

Le président: Eh bien, cela me fait un peu peur pour le moment. La situation s'est déjà présentée lorsque nous discutons du problème dans ses grandes lignes, mais si nous procédons ainsi maintenant, j'ai peur que nous nous trouvions considérablement retardés, car si beaucoup, certains en tout cas, sont des gens très bien, d'autres ne nous apporteraient rien, souhaiteraient venir, ce qui prolongerait indéfiniment nos délibérations. Cela m'inquiète donc un peu. Je ne voudrais pas empêcher les gens de comparaître, mais d'un autre côté, je ne veux pas trop élargir les débats pour que nous soyons inondés de gens qui viennent nous répéter ce que nous avons déjà entendu.

M. Robinson: Monsieur le président, lorsque le comité directeur se réunira, ne pourrait-il pas étudier les listes de témoins que l'on pourrait inviter à comparaître devant le Comité; nous pourrions ensuite en discuter et préparer la liste. L'Association

[Text]

a list prepared. The Bar Association and groups like that certainly will want to appear, no question about it.

The Chairman: Mr. Baldwin has a list already of, what? Eight or ten?

Mr. Baldwin: Eleven.

The Chairman: Eleven groups who want to appear—and it was already decided before you came in, Mr. Vice-Chairman, that we did not want to approach these people formally but that Mr. Baldwin would get in touch with all but one of them—one body, the Canadian Association of University Teachers, had written to me personally and I will get in touch with them, and Mr. Baldwin with the others—and see when they want to appear, urging upon them the necessity of doing so as promptly as possible. That was as far as we had got with the scheduling of witnesses before you came in.

Mr. Robinson: Well, I would think that before the list is finalized we should have some information back, probably from our counsel, indicating to some extent the research that has been done in this whole field in various Commonwealth countries, the kinds of witnesses that they had before them, some indication of what they had to say and the approach that they took, so that we can evaluate what may have happened in the past, determine to what extent our list should be expanded, and what views and areas we should be exploring.

The Chairman: Well, I think counsel has already given us a good deal of this information in the various documents he has submitted to us. Offhand, I could not give you a list of them but it seems to me that I have got a large file of these things, and I do not know how much further can be added. If there is anything along the lines of what the Vice-Chairman was suggesting that should be added, perhaps counsel would look into it.

I do feel very strongly, Mr. Vice-Chairman, that we want to get on with this thing as fast as we can, though I do not want to spoil the job by not doing it with proper thoroughness. On the other hand, as Mr. Baldwin has said, we have been considering this matter for some considerable time and have had a lot of people before us, and now, it seems to me, there is a certain degree of urgency about it, especially because of a possible early dissolution. We would like to get, it seems to me, something concrete before the House of Commons at the earliest possible moment and I am afraid that, if we simply open the thing wide up, we shall be retreading old ground, which I do not think there is any particular point in doing.

Mr. Baldwin: Mr. Chairman, the issues have been refined. It is not as though we are where we were when we first started this thing.

We made a recommendation in this Committee approving the principle of legislation, and that was accepted in the House unanimously. The government responded, as it was its duty, with a Green Paper, which has certain very—I will not say narrow—but has limited its approach to the issue. I think we are now limited by our terms of reference to the Green Paper, which is, in turn, the response to our original proposal, and I think it is fairly narrow, the issues are fairly clear.

[Translation]

du Barreau canadien et ce genre de groupes voudront certainement comparaître, cela ne fait aucun doute.

Le président: M. Baldwin a déjà une liste de, combien, huit ou dix?

M. Baldwin: Onze.

Le président: Onze groupes qui désirent comparaître, et nous avons déjà décidé, avant que vous n'arriviez, monsieur le vice-président, que nous ne voulions pas contacter ces gens officiellement, mais que M. Baldwin les appellerait tous, sauf l'Association canadienne des professeurs d'université, qui m'a décrit à moi personnellement, et que je contacterai donc moi-même. Il leur demandera s'ils veulent comparaître et leur précisera que ce doit être aussi promptement que possible. Voilà ce que nous avons décidé pour les témoins.

M. Robinson: Ma foi, je pense qu'avant d'établir la liste définitive, il nous faudrait probablement demander à notre conseiller de nous indiquer assez précisément les recherches qui ont été effectuées dans tout ce domaine, dans divers pays du Commonwealth, le genre de témoins qui ont alors comparu, ce qu'ils ont en général eu à dire et la position qu'ils ont prise, de sorte que nous puissions évaluer ce qui a déjà été fait et décider dans quelle mesure nous devons élargir notre propre liste et quels points de vue et domaine nous souhaitons explorer davantage.

Le président: Le conseil nous a, je crois, déjà donné beaucoup de ces renseignements dans les divers documents qu'il nous a soumis. Je ne puis, de mémoire, vous en redonner la liste, mais il semble que j'ai un gros dossier là-dessus, je ne suis pas sûr qu'on puisse y ajouter grand chose. Si notre conseiller estime qu'après avoir entendu le vice-président, il pourrait ajouter quelque chose, qu'il n'hésite pas à le faire.

J'estime, monsieur le vice-président, qu'il nous faut avancer aussi vite que possible, sans toutefois, bien sûr, bâcler le travail en restant superficiel. Par ailleurs, comme l'a dit M. Baldwin, nous étudions la question depuis déjà longtemps et pas mal de témoins ont déjà comparu, si bien qu'elle me semble devenue assez urgente, d'autant plus que la session parlementaire peut se terminer plus tôt que prévu. Je pense qu'il nous faudrait avoir quelque chose de concret à déposer à la Chambre des communes dès que possible, et je crains que si nous continuons à élargir le débat, nous n'aboutissions qu'à de la répétition, ce qui, à mon avis, n'est pas très utile.

M. Baldwin: Monsieur le président, les problèmes ont été précisés. Ce n'est pas comme si nous abordions tout juste la question.

Nous avons au Comité recommandé d'approuver le principe d'un texte législatif, et la Chambre a accepté cela à l'unanimité. Le gouvernement a dûment répondu par un Livre vert qui a certainement considérablement limité l'envergure de la question. Je crois que notre mandat porte sur le Livre vert qui, lui, répond à notre proposition initiale, et le problème semble bien délimité.

[Texte]

We may not be in agreement, the people who come here may not be in agreement, but the number of issues are fairly limited; and I think, on that basis, with our experience and the fact that most of these people have been dealing with us for some time, that if we try to open it up to bring in large numbers of people who want to deal with the issue *ab initio*, then we will be here for eternity. The Senate has a longer tenure in eternity than the House of Commons has, but still there are limitations.

We know what the issue is. The Green Paper is the issue. We rebut or approve or vary what is in the Green Paper after hearing these things. I think we should get on with it.

• 1015

The Chairman: Yes. I think we have something much more specific before us than we ever had before, except that before we had, of course, Mr. Baldwin's own draft bill. But now we have something which has come from the government which says, here are certain options, here are certain possible things that might be done, here are certain objections to certain courses, here are arguments for certain other courses.

I think we had better get down to the job now of saying what we think of all this and say, well, this particular course seems to us a good course to follow. The objections do not seem to us very formidable, or the objections seem to us insuperable. We would prefer the other course.

I think we have to make up our minds on the rather specific issues that are presented to us in the Green Paper. After all, it is the Green Paper which is now before us, not the general question of freedom of information but the Green Paper with specific options outlined in it.

I do not know if there is very much more we can do this morning. It seems to me we have covered what ground we can at this stage, unless notably the Vice-Chairman who came in a little after the rest of us sees something there that he thinks ought to be dealt with.

We are still going after the question of the Commons chairman in the steering committee with the proper authorities, proceeding through the usual channels, although the usual channels seem to have got somewhat sitted up.

Mr. Baldwin: Clogged up.

The Chairman: We have already agreed that despite the possible issue of privilege, I might venture to approach some of the people concerned in the House of Commons to urge them to hurry up about it.

Is there anything else now? Senator Lafond.

Senator Lafond: May I ask what we have on Thursday morning? Is the Public Service Commission appearing?

The Chairman: Yes.

Senator Lafond: Thank you.

The Chairman: Our next meeting on this part of our business will be one week from today at 8.30 o'clock in the evening, if I remember correctly.

I think we may consider this meeting adjourned. Thank you very much. I am sorry we could not get more done.

[Traduction]

Nous ne sommes peut-être pas d'accord, ceux qui viennent ici ne sont peut-être pas d'accord, mais le nombre de questions est assez limité; aussi, j'estime qu'avec notre expérience et sachant que la plupart ont déjà travaillé avec nous depuis quelque temps, si nous voulons offrir à tout le monde la possibilité de venir nous parler de cette question comme d'une nouveauté, nous n'en finirons jamais. Le Sénat a certainement un caractère plus permanent que la Chambre des communes, mais certaines limites demeurent.

Nous savons quel est le problème. La question en délibération est le Livre vert. On peut le rejeter, l'approuver ou changer son contenu, mais je pense qu'il faut nous y attaquer.

Le président: Oui. C'est maintenant quelque chose de plus précis que ce que nous avons jamais eu, à l'exception, bien sûr, de la propre proposition de loi de M. Baldwin. Mais, maintenant, il s'agit de quelque chose qui provient du gouvernement, qui déclare qu'il existe certaines options, certaines possibilités, certaines objections, certains arguments pour et contre telle ou telle solution.

Nous devrions nous y mettre tout de suite et dire ce que nous pensons de l'ensemble, puis choisir parmi les possibilités offertes. Les objections peuvent nous apparaître minimes, ou au contraire insurmontables. Nous pouvons préférer une autre solution.

Il faut nous décider quant aux questions assez précises présentées dans le Livre vert. D'ailleurs c'est le Livre vert dont nous sommes saisis et non de la question générale de la liberté de l'information. Certaines solutions précises sont exposées dans ce Livre vert.

Je ne pense pas que nous puissions faire grand-chose d'autre ce matin. Il me semble que nous avons avancé autant que nous le pouvions, à moins que le vice-président, qui est arrivé un peu après nous, voie quelque chose d'autre.

On étudie toujours la question du président du côté de la Chambre avec les autorités voulues, en suivant les voies habituelles, même si celles-ci semblent quelque peu bouchées.

M. Baldwin: Complètement.

Le président: Nous avons déjà convenu que, malgré le risque d'enfreindre sur certains privilèges, je pourrais essayer d'en parler personnellement à certains des responsables à la Chambre des communes pour leur demander de se dépêcher.

Y a-t-il autre chose maintenant? Sénateur Lafond.

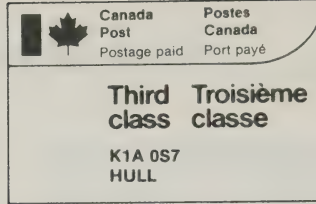
Le sénateur Lafond: Puis-je demander ce que nous ferons jeudi matin? Est-ce la Commission de la Fonction publique qui comparait?

Le président: Oui.

Le sénateur Lafond: Merci.

Le président: Notre prochaine réunion au sujet du Livre vert aura lieu la semaine prochaine, mardi, à 20 h 30, si je ne m'abuse.

Je crois que nous pouvons maintenant lever la séance. Merci beaucoup. Je suis désolé que nous n'ayons pu en faire davantage.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Printing and Publishing,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Cœur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*
Imprimerie et Édition,
Approvisionnement et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Cœur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

Canada

Government
Publications

SENATE
HOUSE OF COMMONS

SÉNAT
CHAMBRE DES COMMUNES

Issue No. 7

Fascicule n° 7

Thursday, February 9, 1978

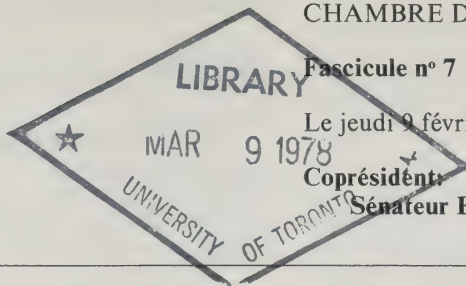
Le jeudi 9 février 1978

Joint Chairman:

Senator Eugene A. Forsey

Coprésident:

Sénateur Eugene A. Forsey



Minutes of Proceedings and Evidence
of the Standing Joint Committee on

Procès-verbaux et témoignages
du Comité mixte permanent des

Regulations and other Statutory Instruments

Règlements et autres textes réglementaires

RESPECTING:

Review of Statutory Instruments

CONCERNANT:

Examen des textes réglementaires

INCLUDING:

The Second Report to both Houses of Parliament

Y COMPRIS:

Le deuxième rapport aux deux Chambres du
Parlement

WITNESSES:

(See back cover)

Third Session of the

Thirtieth Parliament, 1977-78

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

Troisième session de la

trentième législature, 1977-1978

STANDING COMMITTEE ON
REGULATIONS AND OTHER STATUTORY
INSTRUMENTS

Joint Chairman:

Senator Eugene A. Forsey

Vice-Chairman:

Mr. Kenneth Robinson, M.P.

Representing the Senate:

Senators:

Asselin	Ewasew
Bélisle	Godfrey

Representing the House of Commons:

Messrs.

Allard	Béchar
Baldwin	Brewin
Balfour	Gauthier (Ottawa-Vanier)

COMITÉ MIXTE PERMANENT DES
RÈGLEMENTS ET AUTRES TEXTES
RÉGLEMENTAIRES

Coprésident:

Sénateur Eugene A. Forsey

Vice-président:

M. Kenneth Robinson, député

Représentant le Sénat:

Les sénateurs:

Lafond	Riley—(7)
--------	-----------

Représentant la Chambre des communes:

Messieurs

Hnatyshyn	MacGuigan
Leblanc (Laurier)	Pinard—(12)

(Quorum 7)

Les cogreffiers du Comité

Jacques Lahaie

Denis Bouffard

Joint Clerks of the Committee

REPORT TO BOTH HOUSES

Wednesday, February 8, 1978

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments has the honour to present its

SECOND REPORT

On Thursday, November 7, 1974, your Committee submitted to Parliament a report containing fourteen criteria for the Review of Statutory Instruments which subsequently received the concurrence of both Houses.

Your Committee submits again its criteria adding to those previously submitted an additional criterion which is: "Trespasses unduly on the rights and liberties of the subject".

Accordingly, the criteria your Committee will use are the following:

Whether any Regulation or other Statutory Instrument within its terms of reference, in the judgement of the Committee:

1. (a) is not authorized by the terms of the enabling statute, or, if it is made pursuant to the prerogative, its terms are not in conformity with the common law, or

(b) does not clearly state therein the precise authority for the making of the Instrument;

2. has not complied with the provisions of the *Statutory Instruments Act* with respect to transmittal, recording, numbering or publication;

3. (a) has not complied with any tabling provision or other condition set forth in the enabling statute; or

(b) does not clearly state therein the time and manner of compliance with any such condition;

4. makes some unusual or unexpected use of the powers conferred by the enabling statute or by the prerogative;

5. trespasses unduly on the rights and liberties of the subject;

6. (a) tends directly or indirectly to exclude the jurisdiction of the Courts without explicit authorization therefor in the enabling statute; or

(b) makes the rights and liberties of the subject dependent on administrative discretion rather than on the judicial process;

7. purports to have retroactive effect where the enabling statute confers no express authority so to provide or, where such authority is so provided, the retroactive effect appears to be oppressive, harsh or unnecessary;

8. appears for any reason to infringe the rule of law or the rules of natural justice;

9. provides without good and sufficient reason that it shall come into force before registration by the Clerk of the Privy Council;

10. in the absence of express authority to that effect in the enabling statute or prerogative, appears to

RAPPORT AUX DEUX CHAMBRES

Le mercredi 8 février 1978

Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires a l'honneur de présenter son

DEUXIÈME RAPPORT

Le jeudi 7 novembre 1974, le Comité a transmis au Parlement un rapport contenant quatorze critères d'évaluation des textes réglementaires, qui a ultérieurement reçu l'approbation des deux Chambres.

Le Comité fait de nouveau part de ses critères en y ajoutant le critère suivant: «empiète indûment sur les droits et les libertés du sujet».

En conséquence, les critères utilisés par le Comité sont les suivants:

Si un règlement ou autre texte réglementaire relevant de sa compétence, de l'avis du Comité:

1. a) n'est pas autorisé par les dispositions de la loi habilitante, ou si, étant établi en vertu de la prérogative, ses termes ne sont pas conformes au droit coutumier; ou

b) n'indique pas clairement en vertu de quelle autorisation précise le texte est établi;

2. ne s'est pas conformé aux dispositions de la *Loi sur les textes réglementaires*, soit sur le plan de la transmission, de l'enregistrement, de la numérotation ou de la publication;

3. a) ne s'est pas conformé à toute disposition concernant le dépôt du texte, ou toute autre condition prescrite dans la loi habilitante; ou

b) n'indique pas clairement la date et la manière dont il s'est conformé à l'une quelconque des conditions;

4. utilise de manière inhabituelle ou inattendue les pouvoirs que lui confère la loi habilitante ou la prérogative;

5. empiète indûment sur les droits et libertés du sujet;

6. a) tend directement ou indirectement à exclure la juridiction des tribunaux sans autorisation expresse à cet effet dans la loi habilitante; ou

b) assujettit les droits et les libertés du sujet au pouvoir discrétionnaire de l'administration plutôt qu'au processus judiciaire;

7. implique un effet rétroactif sans que la loi habilitante ne lui en confère l'autorisation expresse ou, lorsque cette autorisation est accordée, se donne un effet rétroactif apparemment oppressif, rigoureux ou inutile;

8. paraît pour une raison quelconque enfreindre le principe de la légalité ou les règles de justice naturelle;

9. stipule sans raison bonne et suffisante qu'il entre en vigueur avant d'être enregistré par le greffier du Conseil privé;

10. en l'absence d'autorisation formelle à cet effet dans la loi habilitante ou la prérogative, semble équiva-

amount to the exercise of a substantive legislative power properly the subject of direct parliamentary enactment, and not merely to the formulation of subordinate provisions of a technical or administrative character properly the subject of delegated legislation;

11. without express provision to the effect having been made in the enabling statute or prerogative, imposes a fine, imprisonment or other penalty, or shifts the onus of proof of innocence to the person accused of an offence;

12. imposes a charge on the public revenues or contains provisions requiring payment to be made to the Crown or to any other authority in consideration of any license or service to be rendered, or prescribes the amount of any such charge or payment, without express authority to that effect having been provided in the enabling statute or prerogative;

13. is not in conformity with the *Canadian Bill of Rights*;

14. is unclear in its meaning or otherwise defective in its drafting;

15. for any other reason requires elucidation as to its form or purport.

A copy of the relevant Minutes of Proceedings and Evidence (*Issue No. 4*) is tabled.

Respectfully submitted,

loir à l'exercice d'un pouvoir législatif de fond devant faire l'objet d'un décret parlementaire, et non pas seulement à la formulation de dispositions subordonnées d'une nature technique ou administrative devant être l'objet de législation déléguée;

11. sans qu'une disposition formelle à cet effet fasse partie de la loi habilitante ou de la prérogative, impose une amende, emprisonnement ou une autre peine, ou impose à la personne accusée d'une infraction le fardeau de prouver son innocence;

12. impose des frais au Trésor public ou comprend des dispositions exigeant d'effectuer un paiement à la Couronne ou à toute autre autorité en retour de la délivrance d'un permis ou d'un service, ou prescrit le montant de l'un quelconque de ces frais ou paiements, sans que la loi habilitante ou la prérogative stipule une autorisation formelle à cet effet;

13. n'est pas conforme à la *Déclaration canadienne des droits*;

14. est d'une signification obscure ou est autrement défectueux dans sa rédaction;

15. pour toute autre raison, nécessite des éclaircissements quant à sa forme ou sa teneur.

Un exemplaire des procès-verbaux et témoignages s'y rapportant (*fascicule n° 4*) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le vice-président

KENNETH ROBINSON

Vice-Chairman

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, FEBRUARY 9, 1978

(8)

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments met at 11:10 o'clock a.m. this day, the Joint Chairman, the Honourable Senator Eugene A. Forsey and Mr. Kenneth Robinson, Vice-Chairman, presiding.

Members of the Committee present:

Representing the Senate: The Honourable Senators Asselin, Bélisle, Forsey and Lafond.

Representing the House of Commons: Messrs. Balfour, Béchard, Hnatyshyn and Robinson.

In attendance: Mr. G. C. Eglington, Miss Lise Mayrand and Mr. M. Massey, Counsel to the Committee.

Witnesses: From the Public Service Commission: Mr. E. Gallant, Chairman, Miss Anita Szlazak, Commissioner; Mr. J. Edwards, Commissioner; Mr. R. J. Giroux, Director General, Staffing Branch; Miss H. Bélisle, Legal Advisor; Mr. Peter Smith, Director General, Audit Branch.

The Committee resumed consideration of its permanent reference, section 26, The Statutory Instruments Act, 1970-71-72, c. 38. (*See Minutes of Proceedings, Thursday, November 24, 1977, Issue No. 1.*)

Mr. Gallant made a statement and, with the witnesses, answered questions.

The Joint Chairman authorized that certain correspondence and comments by Counsel to the Committee be printed *in extenso* in the evidence of this day's meeting.

At 12:40 o'clock p.m. this day, the committee adjourned to the call of the Chair.

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 9 FÉVRIER 1978

(8)

Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires se réunit aujourd'hui à 11 h 10 sous la présidence de l'honorable sénateur Eugene A. Forsey (coprésident) et de M. Kenneth Robinson (vice-président).

Membres du Comité présents:

Représentant le Sénat: Les honorables sénateurs Asselin, Bélisle, Forsey et Lafond.

Représentant la Chambre des communes: MM. Balfour, Béchard, Hnatyshyn et Robinson.

Aussi présents: M. G. C. Eglington, M^{lle} Lise Mayrand et M. M. Massey, conseiller du Comité.

Témoins: De la Commission de la Fonction publique: M. E. Gallant, président, M^{lle} Anita Szlazak, commissaire; M. J. Edwards, commissaire; M. R. J. Giroux, directeur général, Division de la dotation; M^{lle} H. Bélisle, conseiller juridique; M. Peter Smith, directeur général, Division de la vérification.

Le Comité poursuit l'étude de son ordre de renvoi permanent, article 26, Loi sur les textes réglementaires, 1970-1971-1972, c. 38. (*Voir procès-verbal du jeudi 24 novembre 1977, fascicule n° 1.*)

M. Gallant fait une déclaration puis, avec les témoins, répond aux questions.

Le coprésident autorise qu'une certaine correspondance et des commentaires émis par le conseiller du Comité soient joints *in extenso* aux témoignages de la séance d'aujourd'hui.

A 12 h 40, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le cogreffier du Comité

Jacques Lahaie

Joint Clerk of the Committee

EVIDENCE*(Recorded by Electronic Apparatus)*

Thursday, February 9, 1978

• 1105

[Text]

The Chairman: We now have a quorum for the hearing of evidence: four members present representing both Houses. So I think we may start in.

We have with us this morning members of the Public Service Commission who are really old friends now, they have been before us so often. I dare say that they feel the word "friends" is perhaps ill chosen and at times they may feel like exclaiming, "Will no one rid us of this turbulent Statutory Instruments Committee". But anyway here they are and I think perhaps Mr. Gallant might simply, for the record, give us the names of his colleagues who are with him and his staff who may be taking part in the proceedings.

Mr. E. Gallant (Chairman, Public Service Commission): Yes, Mr. Chairman. First, my colleagues Anita Szlazak and John Edwards, two commissioners of the Public Service Commission, in the back row our Legal Adviser, Denise Bélisle; the Director-General of Staffing Branch, Peter Stewart, and the Director-General of Audit Branch, Mr. Peter Smith.

The Chairman: Thank you very much. Now, Mr. Gallant, we have an enormous dossier here which I think has probably all been our proceedings already. Has it not, Mr. Eglington? Is there anything new that we should be printing?

Mr. G. C. Eglington (Counsel to the Committee): Yes, Mr. Chairman. Mr. Gallant's letter of November 29 has not been printed and Mr. Gingras' letter of August 24.

The Chairman: We will order that they be printed.

Ottawa, Ontario
K1A 0M7

November 29, 1977

Co-Chairmen
Standing Joint Committee on Regulations
and other Statutory Instruments,
The Senate
Ottawa, Ontario
K1A 0A4

Dear Sirs,

It has been a number of months since the Commission has had the opportunity to appear before your Committee and to present its views on the subjects of Public Service Employment Regulation 7(2) and the issue of Armed Forces eligibility raised by the Honourable Mr. Forrestall. During this period the Commission has reexamined its position on both issues and has come to the conclusions that follow:

TÉMOIGNAGES*(Enregistrement électronique)*

Le jeudi 9 février 1978

[Translation]

Le président: Nous avons maintenant atteint le quorum nécessaire pour entendre des témoignages, soit quatre membres présents, des deux Chambres. Je crois donc que nous pouvons commencer.

Nous accueillons ce matin les représentants de la Commission de la Fonction publique, qui sont en réalité de vieux amis maintenant; ils sont venus nous voir si souvent. Évidemment, ils trouvent peut-être le terme «amis» mal choisi et je ne serais pas surpris qu'il leur arrive parfois de vouloir s'exclamer: «Ne nous débarrassera-t-on pas du turbulent Comité des textes réglementaires!» De toute façon, ils sont ici, et je crois que M. Gallant pourrait peut-être, pour le procès-verbal, nous donner le nom des collègues qui l'accompagnent, et de ses collaborateurs qui prendront peut-être part aux débats.

M. E. Gallant (président, Commission de la Fonction publique): Oui, monsieur le président. Tout d'abord, mes collègues Anita Szlazak et John Edwards, tous deux commissaires de la Commission de la Fonction publique; à l'arrière, notre conseiller juridique, Denise Bélisle; le directeur général de la Direction de la dotation, Robert Giroux, et également de cette Direction, Peter Stewart; enfin, le directeur général de la Direction de la vérification, M. Peter Smith.

Le président: Merci beaucoup. Monsieur Gallant, nous avons un dossier énorme ici, dont nous avons probablement déjà discuté. N'est-ce pas, monsieur Eglington? Y a-t-il de nouvelles pièces que nous devrions faire imprimer?

M. G. C. Eglington (conseiller juridique du Comité): Oui, monsieur le président. La lettre de M. Gallant du 29 novembre n'a pas été imprimée et celle de M. Gingras du 24 août non plus.

Le président: Nous allons ordonner qu'elles soient imprimées.

Ottawa (Ontario)
K1A 0M7

Le 29 novembre 1977

Messieurs les co-présidents
Comité mixte permanent des règlements
et autres textes réglementaires
Le Sénat du Canada
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Messieurs,

Il y a plusieurs mois, la Commission a eu la possibilité de comparaître devant votre Comité et d'expliquer son point de vue sur le paragraphe 7(2) du Règlement concernant l'emploi dans la Fonction publique et sur la question de l'admissibilité des membres des Forces armées soulevée par l'honorable Forrestall. Depuis, la Commission a reconsidéré ces questions et en est arrivée aux conclusions qui suivent.

[Texte]

With regard to Public Service Regulation 7(2) covering appointments without competition, it continues to be the view of our legal counsel that the regulation as drafted is valid. This view argues that in addressing the issue of the Commission's authority to make a regulation concerning appointments without competition, section 10 of the Public Service Employment Act should be borne in mind first and foremost. This fundamental provision establishes the principle of merit in the process of personnel selection and clearly states that appointments may be made "by competition or by such other process of personnel selection . . . as the Commission considers is in the best interests of the Public Service". It follows that Parliament authorized the Commission to make appointments without competition provided that it be done by way of an "other process designed to establish the merit of candidates".

An appointment "without competition" cannot be equated to an appointment "without merit". All persons appointed via this process must be qualified in accordance with Commission Selection Standards. Furthermore a person cannot be appointed under subsection 7(2) unless we are satisfied that no other "better qualified" candidate could be identified as the result of a competition; such an opinion can only be arrived at by taking into careful consideration the best interests of the Public Service namely on the one hand management requirements, time constraints and costs of staffing operations and on the other hand the likely availability of potentially meritorious candidates in a given area and at a given time. Where under this process a promotion to a new position or a change in tenure takes place, the appointment is subject to the appeal process specified in Section 21(b) of the Public Service Employment Act for appointments without competition. Where an individual transfers to another position at the same or lower level or where his position is reclassified, the view of the Commission for many, many years has been that others have not been affected prejudicially by the resulting appointment and therefore appeal rights are not extended. We feel that a full competitive process is not required nor is in the best interests of the Public Service in such circumstances. In addition, the placement of redundant employees or those displaced as a result of the decentralization of government departments should not be subject to the competitive process.

Our legal advice is that the selection process set out in subsection 7(2) is a legally valid selection process in accordance with the spirit, intent and letter of the Public Service Employment Act. The fact that this selection process was not included along with some others in subsection 7(1) of the Regulations is in our view without effect on its validity as "another process of personnel selection". Since the question of the authority of the "responsible staffing officer" was specifically raised, I might add that the authority of this person may be found in delegation by the Commission to one of its officers or, by the operation of subsection 6(5) of the Act, in the case of departmental officers.

For the above reasons we have been reluctant to rescind Regulation 7(2) which serves a basic need in the staffing process. We have, however, rescinded delegated staffing au-

[Traduction]

Pour ce qui est du paragraphe 7(2) du Règlement de la Fonction publique visant les nominations sans concours, la Commission continue de partager l'avis de son contentieux selon lequel ce règlement ainsi libellé est valide. Elle fonde son opinion sur le fait qu'il faut d'abord et avant tout tenir compte de l'article 10 de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique lorsqu'on aborde la question du pouvoir de la Commission d'édicter un règlement concernant les nominations sans concours. Cette disposition fondamentale fait intervenir le principe du mérite dans le processus de sélection du personnel et établit clairement que les nominations peuvent être faites «à la suite d'un concours, ou selon telle autre méthode de sélection du personnel . . . que la Commission estime la mieux adaptée aux intérêts de la Fonction publique». On en conclut que le Parlement a autorisé la Commission à procéder à des nominations sans concours à condition qu'elle le fasse en utilisant une «autre méthode établie afin de déterminer le mérite des candidats».

Une nomination «sans concours» n'équivaut pas à une nomination «sans mérite». Toutes les personnes nommées de cette façon doivent répondre aux normes de sélection de la Commission. De plus, une personne ne peut être nommée en vertu du paragraphe 7(2) à moins que nous ne soyons sûrs de ne pouvoir trouver un autre candidat «plus qualifié» par suite d'un concours; on ne peut tirer cette conclusion qu'en tenant soigneusement compte des intérêts de la Fonction publique, soit, d'une part, des exigences des autorités concernées, des délais en cause et des coûts en matière de dotation en personnel et, d'autre part, de la possibilité qu'il se trouve dans une région et à un moment donnés, des candidats qualifiés. Lorsqu'une promotion ou une mutation est accordée selon cette méthode, la nomination peut faire l'objet de l'appel décrit au paragraphe 21(b) de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique concernant les nominations sans concours. Lorsqu'un employé est muté à un niveau équivalent ou inférieur ou lorsque son poste est reclassifié, la Commission juge, comme elle le fait depuis fort longtemps, que la nomination ne porte pas préjudice à d'autres employés et, par conséquent, qu'elle ne peut faire l'objet d'appel. Nous estimons que dans de telles circonstances, il n'est ni nécessaire ni dans l'intérêt de la Fonction publique de recourir au processus complet du concours. De plus, l'affectation d'employés superflus ou déplacés par suite de la décentralisation des ministères ne devrait pas être assujettie à la procédure de concours.

Du point de vue juridique, nous considérons que le processus de sélection décrit au paragraphe 7(2) est légal et conforme à l'esprit, aux objectifs et à la lettre de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique. À notre avis, le fait que ce processus de sélection n'ait pas été décrit au même titre que d'autres au paragraphe 7(1) du Règlement n'enlève rien à sa valeur en tant qu'"autre méthode de sélection du personnel". Étant donné qu'on a expressément soulevé la question du pouvoir de l'agent responsable de la dotation en personnel, je puis ajouter que les attributions de cette personne peuvent être considérées comme déléguées par la Commission à l'un de ses agents, ou peuvent être justifiées en vertu des dispositions du paragraphe 6(5) de la loi, dans le cas des agents ministériels.

Pour ces raisons, nous n'avons pas jugé bon d'abroger le Règlement 7(2) qui joue un rôle fondamental dans le processus de dotation en personnel. Toutefois, nous avons aboli la délégation

[Text]

thority for promotions and the Commission now handles each such appointment on an individual basis. This has resulted in a marked reduction in the use of 7(2). Since April of this year a total of only 143 promotions took place under 7(2) as opposed to about 900 for the same period last year.

I should point out to you that the Commission is now developing a revised Regulation 7. This revised Regulation 7 is aimed at alleviating a number of problem areas for us and, in particular, should meet your reservations concerning the question of appointment without competition. We intend to define in discrete terms when appointments may be made by "other process" in accordance with Section 10 of our Act. This would include such processes as transfer, reclassification, change of tenure, etc. Where an appointment is to be made other than by competition or by discrete other process, the specific approval of the Commission will be required. This regulation change will, of course, be submitted to your Committee when we have completed our consultations with the Treasury Board and with the unions, as required by Section 12(3) of our Act.

I should like also to deal with the concern expressed by the Honourable Mr. Forrestall regarding access to closed competitions by members of the Canadian Forces.

As was explained to your Committee, we permit members of the Forces who are within one year of retirement to specify more than one residence in the case of open competitions. However, for closed competitions we determine their eligibility based upon where they are employed. If members of the Forces were given the right to compete in closed competitions in more than one locality this would place them in a more favoured position than all other Public Servants, which we do not believe was the intent of Parliament when the Public Service Employment Act was passed. Furthermore to give them the opportunity to compete in a closed competition in an area far removed from their area or work (e.g. in Cyprus) would entail substantial disbursement of public funds, increase the already considerable time taken to fill positions and add to the system's complexities regarding staffing and appeal notices.

For the above reasons we feel that it would not be responsible to go beyond our current practices. Our proposed change to Regulation 7, as outlined above, should resolve the problem in so far as appointments without competition are concerned. The question of the inclusion of members of the Armed Forces in closed competition could be examined in depth by Parliament in the light of the report of the Special Committee or task force on "Personnel Management & the Merit Principle".

I trust that the above will help to clarify the issues raised by your Committee. I sincerely hope that you are progressing

[Translation]

tion de pouvoirs en matière de dotation en personnel dans le cas des promotions, et à l'heure actuelle, la Commission étudie séparément chacune de ces nominations. Par conséquent, on fait beaucoup moins appel aux dispositions du paragraphe 7(2). Depuis avril de cette année, seulement 143 promotions ont été accordées en vertu du paragraphe 7(2) alors qu'à la même époque l'an dernier, on avait invoqué ces dispositions pour procéder à environ 900 nominations.

Permettez-moi de préciser que la Commission prépare actuellement une version révisée du règlement 7. Cette nouvelle version vise à aplanir plusieurs difficultés auxquelles nous avons à faire face et elle devrait notamment tenir compte des réserves que vous avez exprimées à propos des nominations sans concours. Nous avons l'intention de décrire de façon précise les circonstances dans lesquelles des nominations peuvent être faites selon «d'autres méthodes» conformément à l'article 10 de notre Loi. Ces circonstances incluraient les transferts, les cas de reclassification, les mutations, etc. Il faudra que la Commission approuve explicitement les nominations auxquelles on procèdera autrement que par concours ou par un autre processus précis. Ces modifications du règlement seront évidemment soumises à votre Comité lorsque nous aurons mis un terme à nos consultations auprès du Conseil du Trésor et des syndicats, comme l'exige le paragraphe 12(3) de la Loi.

J'aimerais également traiter de la question soulevée par l'honorable M. Forrestall à propos de l'accès, par des membres des Forces canadiennes, à des concours restreints.

Comme on l'a expliqué aux membres de votre Comité, nous autorisons les membres des Forces armées qui sont à moins d'un an de leur retraite d'indiquer plus d'une résidence dans le cas de concours publics. Cependant, dans le cas des concours restreints, nous déterminons si les membres sont admissibles en tenant compte de leur lieu de travail. Si l'on autorisait les membres des Forces armées à s'inscrire à des concours publics dans plus d'une localité, ces derniers seraient avantagés par rapport à tous les autres fonctionnaires, ce qui, à notre avis, serait contraire à l'intention du Parlement lorsqu'il a adopté la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique. En outre, si on leur donnait la possibilité de participer à un concours restreint à un endroit très éloigné de leur lieu de travail (par exemple à Chypre), cette pratique serait fort coûteuse pour les contribuables, allongerait encore plus la période requise pour combler les postes et compliquerait davantage le processus de dotation en personnel et de présentation d'avis d'appel.

Pour ces raisons, nous considérons qu'il serait irrfléchi de modifier nos pratiques actuelles. Comme on l'a mentionné précédemment, les modifications que nous proposons au règlement 7 devraient résoudre le problème relatif aux nominations sans concours. Le Parlement pourrait étudier en profondeur la question de l'admissibilité des membres des Forces armées aux concours restreints en s'inspirant du rapport du Comité spécial ou groupe de travail sur «la gestion du personnel et le principe du mérite».

Je crois que ces renseignements contribueront à clarifier les questions soulevées par les membres de votre Comité. J'espère

[Texte]

rapidly towards a total recovery and I look forward to our next meeting.

Yours sincerely,

Edgar Gallant
Chairman

Ottawa, August 24, 1977

Mr. G.C. Eglington, Counsel,
Standing Joint Committee on Regulations
and Other Statutory Instruments,
Committees and Private Legislation Branch,
Victoria Building,
140 Wellington Street,
Ottawa, Ontario.
K1A 0A4

Dear Mr. Eglington:

In answer to your letter of June 20, 1977, I am pleased to give you the following information.

1. Appointments to the Public Service totalled 30,201 during 1976 (excluding terms of less than six months). A computer research has revealed that of that total, approximately 1,200 were appointments without competition. Since departments have delegated authority, I am sure you will understand that the accuracy of the figures depends on their cooperation in reporting appointments correctly.

The bulk of the appointments made under Section 7.2 of the PSER (80%) occurred in the Operational or Administrative Support Categories and included such groups as Postal Officers, Ships Crews, employees within the Yukon and Northwest Territories and members of the Northern Careers Program. (Since May 6, 1977, appointments for the Northern Careers Program have been covered by an Exclusion Order-PC 1977-1260).

For outside recruitment in the Administrative Support and Operational Categories, departments rely mainly on the Canada Manpower Centres for the recruitment and the referral of candidates outside the National Capital Region. These candidates, coming as they do from inventories of qualified applicants should be coded as inventory selections, but are all too frequently recorded as appointments without competition. These constitute mainly specified period appointments (a sampling indicates close to 70%).

In the NCR, the PSC handles the recruitment and referral for the Administrative Support Category and yet the computer records also show a large number of these as having been made without competition.

As part of its continuing post audit of departmental files, the PSC records and brings to the attention of departmental officials where documentation procedures are faulty. Inasmuch

[Traduction]

sincèrement que les choses reviendront rapidement à la normale et j'attends notre prochaine réunion.

Veuillez agréer, Messieurs, l'expression de mes salutations distinguées.

Le président
Edgar Gallant

Ottawa, le 24 août 1977

Monsieur G. C. Eglington, Conseiller
Comité mixte permanent des Règlements
et autres textes réglementaires
Division des comités et de la législation privée
Immeuble Victoria
140, rue Wellington
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Monsieur,

En réponse à votre lettre du 20 juin 1977, j'ai le plaisir de vous fournir les renseignements suivant:

1. Les nominations dans la Fonction publique s'élevaient à 30,201 au cours de 1976 (compte non tenu des périodes d'emploi de moins de six mois). Une recherche informatisée a révélé que sur ce total, environ 1,200 nominations ont été faites sans concours. Les ministères ayant des délégations de pouvoir à cet égard, vous comprendrez, j'en suis certain, que l'exactitude des chiffres concernant les nominations dépend de l'esprit de coopération qu'ils apportent à les fournir.

La majorité des employés nommés en vertu de l'article 7(2) du REFP (80 p. 100) appartenaient aux catégories d'exploitation et de soutien administratif, y compris les employés des postes, les marins, les employés du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest et des membres du Programme des carrières dans le Nord. (Depuis le 6 mai 1977, les nominations concernant ce dernier programme tombent sous le coup de l'ordonnance d'exclusion C.P. 1977-1260).

Pour le recrutement hors de la Fonction publique dans les catégories de soutien administratif et d'exploitation, les ministères s'en remettent surtout aux Centres de main-d'œuvre du Canada qui recrutent et recommandent des candidats venant de l'extérieur de la Région de la capitale nationale. Ces candidats, choisis parmi les postulants compétents, doivent être classés dans la catégorie sélectionnée par voie de répertoire, mais il arrive trop souvent qu'ils soient inscrits sous la rubrique des nominations sans concours. Il s'agit surtout de nominations de durée fixe (un échantillon indique qu'elles représentent environ 70 p. 100 du total).

Dans la région de la capitale nationale, la CFP s'occupe du recrutement et de la présentation pour les postes de soutien administratif et pourtant, les dossiers de l'ordinateur montrent que là aussi un grand nombre de nominations ont été faites sans concours.

Dans le cadre de sa vérification permanente des dossiers du ministère, la CFP enregistre et signale aux fonctionnaires du ministère les erreurs relatives aux procédés de documentation.

[Text]

as the delegated authority to make 7.2 appointments from outside the Public Service has been withdrawn, special attention will be paid to this variable.

The computer records indicate twenty-two appointments without competition from groups included under Section 2 (2) of the PSEA.

2. Because of the above-noted possible inaccuracies of our computer tallies regarding 7.2 appointments (which became most apparent during our preparation for the first presentation to the Standing Joint Committee where we were forced to estimate the distribution of 7.2 appointments), the Commission felt that the available data were not sufficiently accurate to report to Parliament in our last Annual Report.

I am now in a position to inform you that a new computer search of 1976 appointments has revealed 52,141 7.2 appointments of which 43,710 were non-appealable. Of the remaining 8,431, it was estimated that 3,617 were considered to be changes in tenure; 2,746 were acting appointments and 2,068 were promotions.

3. You are right in assuming that the exclusions not listed in Appendix III of the PSC 1976 Annual Report do not fall into the same class as those included. However, they were reported in a separate statement transmitted to the Secretary of State, as provided in Section 45 of the PSEA. In previous years, all exclusions were dealt with in a separate statement. This year, the Commissioners felt that those of a general and permanent nature were to be included in the Annual Report.

I am informing the Commissioners of your suggestion that information pertaining to Section 7.2 of the PSER be circulated to members of the Committee prior to any further consideration of the question.

Yours sincerely,

Marcel Gingras
Secretary

The Chairman: I do not think we need to have a really elaborate statement from Mr. Gallant and his colleagues this morning because we all have these documents; I presume we have all read them or at least read most of them. I must confess that some of the details I have not looked at too carefully. I wonder if Mr. Gallant would like to make a brief statement to add anything that is not before us already or to supplement in any way that he thinks necessary what is before us.

Mr. Gallant: Mr. Chairman, to save time I had not planned to make an opening statement repeating a number of things in the documentation that you already have. We have just distributed this morning a brief document which contains an introductory statement and additional material. Perhaps I would just say a word or two about what is in that document.

[Translation]

Lorsque la délégation de pouvoir autorisant à nommer des personnes venant de l'extérieur de la Fonction publique en application de l'article 7(2) aura été retirée, cette variable fera l'objet d'une attention spéciale.

Les dossiers informatisés relèvent 22 nominations hors concours de candidats appartenant à des groupes visés par le paragraphe 2(2) de la LEFP.

2. A cause des inexactitudes éventuelles, soulignées ci-dessus, que peuvent contenir les dossiers informatisés concernant les nominations en vertu de l'article 7(2) (repérées lors de la rédaction de notre premier mémoire au Comité mixte permanent, qui nous a forcés à estimer la répartition des nominations faites en vertu de l'article 7(2), la Commission a jugé que les données existantes n'étaient pas suffisamment exactes pour être présentées au Parlement dans notre dernier rapport annuel.

Je suis maintenant en mesure de vous dire qu'une nouvelle recherche informatisée des nominations pour 1976 indique que des 52,141 nominations faites en vertu de l'article 7(2), il y en avait 43,710 qui ne pouvaient faire l'objet d'un appel. Parmi les 8,431 autres, 3,617 pouvaient être considérées comme reclassement de titulaires, 2,746 comme des nominations intérimaires et 2,086 comme des promotions.

3. Vous avez raison de supposer que les exclusions qui ne figurent pas dans l'annexe III du rapport annuel de la CFP de 1976 n'appartiennent pas à la même catégorie que celles qui y sont incluses. Cependant, on en a fait rapport dans un état distinct transmis au Secrétariat d'État en application de l'article 45 de la LEFP. Les années précédentes, toutes les exclusions étaient relevées dans un rapport spécial. Cette année, les commissaires ont jugé que les nominations à caractère général et permanent devaient figurer dans le rapport annuel.

Je vais transmettre aux commissaires votre suggestion que les renseignements concernant l'article 7(2) du REFP soient envoyés aux membres du Comité avant que la question ne soit soulevée de nouveau.

Je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de mes meilleurs sentiments.

Le Secrétaire
Marcel Gingras

Le président: Je ne crois pas qu'il soit nécessaire que M. Gallant et ses collègues nous fassent une longue déclaration ce matin, puisque nous avons déjà tous ces documents en main; je présume que nous les avons tous lus, ou du moins presque tous lus. Je dois avouer ne pas avoir examiné avec beaucoup de soin tous les détails. Je me demande si M. Gallant veut faire une brève déclaration afin d'ajouter des faits que nous n'avons pas déjà, ou afin de nous donner de plus amples précisions sur les textes que nous avons.

M. Gallant: Monsieur le président, pour gagner du temps, je n'avais pas prévu faire de déclaration au cours de laquelle je répéterais les faits que vous avez déjà dans cette documentation. Nous venons tout juste de distribuer ce matin un petit document qui contient une introduction et des données supplémentaires. Peut-être pourrais-je dire un mot ou deux sur ce

[Texte]

We try to indicate that the requirement for staffing actions without competition has been recognized from the beginning and I do not think anybody has ever questioned the requirement for being able to make appointments without competition. Firstly, the Act itself, by granting priorities for people in lay-off status, for instance, requires that these appointments be made if they are qualified without competition. In addition, we treat administratively the people that have been declared on surplus and that have received their notice that their position is surplus to the requirement and they have a three-month period. We place them on the same list of priority as the people on lay-off and therefore this is a requirement for appointment of people qualified without competition. I could go on to explain also the requirement in transfers, particularly intra-departmental transfers and situations also where the person's own position has evolved over time, has developed, and is then reclassified. He meets, obviously, the full requirements of the position, so he is the best qualified and there is a requirement for an appointment without competition then, from the point of view of the individual, but perhaps more importantly, from the point of view of the efficiency of the whole system. In such situations if we were to go the competitive route, the end result would be the same and the cost to the taxpayer would be considerable, and the cost in terms of the inefficiency of the staffing system would be quite substantial. So the requirement for appointments without competition is something that I believe has not been questioned. The question that has been raised therefore is the validity of the vehicle that has been used for this purpose, namely Regulation 7, and in particular Regulation 7(2). In this little document I indicate what has been and continues to be the position of the commission, based on legal advice that is available to us, and go on to say what steps we have already taken in order to minimize the potential—I would underline the word “potential”—there could be for abuse of this vehicle on the one hand, and on the other hand, through a revised Regulation 7, clarify much more precisely the circumstances which would warrant having recourse to an appointment without competition. In other words, not following the normal competitive route. So with these few words of introduction, Mr. Chairman . . .

• 1110

The Chairman: Thank you very much. Now, I think our counsel has some questions he would like to put to the witnesses so I shall ask him to embark on that task forthwith.

Mr. Eglington: Thank you, Mr. Chairman. Not having seen until this morning the intention of proposed Regulation 7, which I must say at least from a very quick reading seems as if it will answer virtually all the problems that have been raised in the past, I have a few questions of the letter of November 29 which I think might help make the committee's position a little clearer. I would like to put those if I may.

Mr. Gallant in his opening statement has emphasized the need to make appointments without competition. The committee, of course, never questioned that and, indeed, the commit-

[Traduction]

nouveau texte. Nous tentons d'y expliquer que la nécessité de doter des postes sans concours est reconnue depuis le début, sans que qui que ce soit l'ait jamais mise en doute. D'abord, la loi prévoit, en fixant des priorités, dans le cas par exemple des employés mis en disponibilité, que ces mêmes employés soient nommés sans concours à un nouveau poste, s'ils sont compétents. En outre, d'un point de vue administratif, nous procédons de la même façon dans le cas des employés qui ont reçu avis que leur poste est surnuméraire, ce qui accorde à ces derniers une période de grâce de trois mois. Nous inscrivons leur nom sur la même liste d'admissibilité que les employés en disponibilité et, par conséquent, leur situation constitue également une norme de nomination sans concours d'employés compétents. Je pourrais également vous expliquer les normes en ce qui concerne les mutations, particulièrement les mutations interministérielles, ainsi que le cas des employés dont le poste a évolué avec le temps, a pris de l'ampleur, et qui est ensuite reclassifié. Si l'employé répond évidemment à toutes les exigences du poste, il est donc le plus compétent et, par conséquent, il faut le nommer sans concours et ce, pour le bien-être de l'employé individuel, mais également ce qui est plus important encore peut-être, du point de vue de l'efficacité de l'ensemble de la Fonction publique. Dans de telles situations, si nous devons faire un concours, le résultat final serait le même, mais il faudrait compter en plus le coût énorme imposé aux contribuables, ainsi que les coûts au niveau de l'inefficacité du programme de dotation, qui serait élevé. Par conséquent, je crois que la nécessité de faire des nominations sans concours n'a jamais été mise en doute. La question qui se pose est celle du bien-fondé de l'instrument utilisé à cette fin, à savoir le règlement 7, et plus particulièrement l'alinéa (2) de ce règlement. Dans ce petit texte, je résume quelle a été et quelle continue à être la position de la Commission, fondée sur l'avis juridique dont nous disposons, et j'explique quelles sont les démarches que nous avons déjà entreprises pour, d'une part, réduire à son maximum le risque . . . et je souligne le mot «risques» . . . d'abus du règlement et, d'autre part, les démarches pour réviser le règlement 7, en y précisant les circonstances qui permettent d'avoir recours à la nomination sans concours. En d'autres termes, de ne pas suivre la voie normale d'un concours. Ces quelques mots d'introduction dits, monsieur le président . . .

Le président: Merci beaucoup. Maintenant, je crois que notre avocat a des questions qu'il aimerait poser aux témoins; donc, je vais lui demander de se mettre à la tâche tout de suite.

M. Eglington: Merci, monsieur le président. Bien que ce ne soit que ce matin que j'ai appris votre intention de modifier le règlement numéro 7, je dois avouer qu'à première vue le texte proposé semble résoudre tous les problèmes qui ont été soulevés par le passé. J'aurais néanmoins quelques questions à poser au sujet de la lettre du 29 novembre, qui aideront, je crois, à faire mieux comprendre la position du Comité. J'aimerais donc poser ces quelques questions, si vous me le permettez.

M. Gallant, dans sa déclaration, a souligné la nécessité d'effectuer des nominations sans concours. Le Comité, bien sûr, n'a jamais mis cette nécessité en doute, et je dirais même

[Text]

tee never questioned subsection 1 of section 7 because it was made before the committee's jurisdiction began. But I mentioned that in the proposed regulation section 7(1) is to be tidied up somewhat to make clear that the inventory process is a competitive one. I assume that means it is one clearly designed to establish the merit of candidates. In the letter of November 29, at the beginning of the second paragraph, Regulation 7(2) is described as covering appointments without competition. Well, of course, it only covers some appointments without competition, and they are the only ones that the committee has ever been concerned with. Towards the end of that paragraph there is a quotation from section 10 of the Public Service Employment Act:

... that appointments ... shall be made ... by competition or by such other process of personnel selection ... as the Commission considers is in the best interests of the Public Service.

Now, I would assume that there is just a casual omission there of the words "designed to establish the merit of candidates" and that it is in fact the commission's view that the other process must be one that will establish the merit of candidates.

Mr. Gallant: Is the question being raised at this point? Yes, there is no question in our mind that Regulation 7(2), as are all the other regulations referring to other processes of selection, is designed to establish the quality of the candidates.

• 1115

Mr. Eglington: Now a little further on, it is stated, at the top of page two, that:

All persons appointed via this process must be qualified in accordance with Commission Selection Standards.

Do those standards relate to qualifications for a position or do those standards relate to the assessment of merit once the qualifications proposed have been satisfied?

The Chairman: Mr. Gallant wants to have Miss Belisle and one of his other—Who else was it?

Mr. Gallant: Mr. Giroux.

The Chairman: And Mr. Giroux come to the table to assist in answering some of these questions.

Miss D. Belisle (Legal Adviser, Public Service Commission): Thank you, Mr. Chairman.

It is my understanding that when a position has to be staffed the qualifications or selection standards are designed to be applicable to that position and the person who wants to postulate employment in that position must meet those qualification standards for that position.

A person who wanted to seek employment or appointment to a position that the Commission was considering staffing via the process outlined in Regulation 7(2) would have to meet the selection standards for that position. Let us say the position

[Translation]

plus, que le Comité n'a jamais mis en doute l'alinéa (1) de l'article 7, puisque celui-ci a été formulé avant que le Comité n'ait compétence en la matière. Mais je remarque que le texte proposé de l'article 7(1) du règlement sera resserré quelque peu, de façon à ce qu'il soit bien clair que l'inscription du nom d'un employé au répertoire constitue une modalité du processus de concours. Je présume qu'on entend par là que cette exigence vise à établir la valeur des candidats. Dans sa lettre du 29 novembre, M. Gallant dit au début du deuxième paragraphe que l'alinéa (2) de l'article 7 du règlement vise les nominations sans concours. Bien sûr, le règlement ne vise que certaines nominations sans concours et celles-ci sont les seules à avoir jamais intéressé le Comité. Vers la fin de ce même paragraphe, on cite l'article 10 de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique:

... à la suite d'un concours, ou selon telle autre méthode de sélection du personnel ... que la Commission estime la mieux adaptée aux intérêts de la Fonction publique.

Je présume que c'est par hasard qu'on a omis les mots «établie afin de déterminer le mérite des candidats», et qu'en fait, c'est l'opinion de la Commission que les autres méthodes doivent viser à déterminer la valeur des candidats.

M. Gallant: Me posez-vous la question maintenant? Oui, il ne fait aucun doute, à notre avis, que l'article 7(2) du règlement, tout comme les autres règlements qui régissent les méthodes de sélection, est conçu de façon à déterminer la compétence des candidats.

M. Eglington: Plus loin, en bas de la première page de la version française, vous trouvez la déclaration suivante:

Toutes les personnes nommées de cette façon doivent répondre aux normes de sélection de la Commission.

Ces normes s'appliquent-elles aux qualifications exigées pour un poste donné, ou s'en sert-on pour déterminer la valeur du candidat, une fois que les exigences proposées ont été satisfaites?

Le président: M. Gallant demande à Mlle Bélisle et à quelqu'un d'autre de bien vouloir venir s'asseoir à la table. Qui était l'autre personne?

M. Gallant: M. Giroux.

Le président: Voulez-vous bien vous asseoir à la table?

Mlle D. Bélisle (conseiller juridique, Commission de la Fonction publique): Merci, monsieur le président.

Si je comprends bien, lorsqu'il faut combler un poste, les normes de sélection s'appliquent au poste et le postulant doit répondre aux normes de qualification qui s'imposent.

Toute personne qui aspire à un poste que la Commission envisage de combler en vertu du paragraphe 7(2) doit répondre aux normes de sélection qui s'imposent. Disons qu'il s'agisse d'un poste de LA-2. Il faudrait que le postulant soit avocat et

[Texte]

was that of an LA-2. Well, that person would have to be a lawyer, a member of the bar of a province in Canada, with some experience at the bar and have sufficient expertise to meet the high quality expected of an LA-2 in the government.

Mr. Eglington: If I may take that a little further, is the requirement that the lady or gentleman be a member of the bar in good standing and have some experience a qualification post or is that a standard against which merit is assessed?

As I understand it—I should perhaps explain this—as I understand it, when a position exists to be filled the requirements or qualifications of that post are specified and then if there were, for instance, a competition, the people who compete are then assessed against selection standards set under Section 12 of the act. Now, the selection standards referred to at the top of page two of Mr. Gallant's letter, are they the minimum, if you like, qualifications necessary to have in order to be put in the job or are they the standards against which the merit of candidates is assessed?

Mr. R. J. Giroux (Director-General, Staffing Branch, Public Service Commission): Mr. Chairman, to answer that question, the selection standards contain both the basic qualifications and the specific qualifications of the position to be met.

Mr. Eglington: Now what do you mean by the specific qualifications?

Mr. Giroux: In the example given by Miss Belisle the basic qualification would be membership in the bar, the bar association. The specific qualifications would be those which would apply to that particular LA-2 post which might require, for example, some experience in legal work that pertains to constitutional issues or other types of things which are more specific to the position in question. They are all the selection standards.

Mr. Eglington: Well, the reason that I am asking the questions is because of the judgment in Brown and the Public Service Commission in which the Chief Justice of the Federal Court says in part:

Part of the confusion in my mind in this case arises from the fact that the selection standards of the Public Service Commission which were presumably made, if they have any legal status at all, under Section 12 of the act were apparently used as qualifications for appointment for the purpose of identifying candidates. This is referring to Regulation 7(3). Ordinarily one would have thought the qualifications required to perform the duties of a particular employment and the selection standards used under Regulation 7 to assess relative merits of applicants identified as candidates because they have been found to meet those qualifications would be two quite distinct things.

• 1120

I am wondering, on page two where the statement is made that

All persons appointed via this process must be qualified in accordance with Commission's Selection Standards

[Traduction]

membre d'un Barreau provincial, et qu'il ait assez d'expérience au Barreau et suffisamment de connaissances professionnelles pour répondre aux normes de qualité gouvernementales qui s'appliquent à ce poste.

M. Eglington: Exige-t-on que l'homme ou la femme en question soit membre du Barreau, de bonne réputation, ou est-ce un facteur qui entre en ligne de compte?

Je vais tâcher de m'expliquer davantage. Lorsqu'on cherche à combler un poste, le niveau des qualités exigées est bien défini et les postulants sont évalués en vertu des normes de sélection qui figurent à l'article 12 de la loi. Or, les normes de sélection, dont on parle au troisième paragraphe de la première page de la lettre de M. Gallant, sont-elles les normes minimales dont on se sert pour évaluer la qualité du postulant, ou s'agit-il de normes qui servent à déterminer la valeur des postulants?

M. R. J. Giroux (directeur général, Direction de la dotation, Commission de la Fonction publique): Monsieur le président, et les qualifications de base et les qualifications précises exigées pour un poste donné font partie des normes de sélection.

M. Eglington: Qu'entendez-vous par «qualifications précises»?

M. Giroux: Pour revenir à l'exemple cité par Mlle Bélisle, il faudrait, comme qualifications fondamentales, que le postulant soit membre du Barreau. Les qualifications précises s'appliqueraient aux fonctions particulières qui se rattachent au poste. Par exemple, on pourrait exiger du postulant qu'il ait une certaine expérience judiciaire des questions constitutionnelles, ou d'autres connaissances ayant un rapport avec ses fonctions.

M. Eglington: Je vous pose la question en partie à cause de la décision rendue par le juge en chef de la Cour fédérale au sujet de l'affaire Brown et la Commission de la Fonction publique, laquelle se lit comme suit:

J'ai un peu de difficulté à comprendre ce cas, parce que les normes de sélection de la Commission de la Fonction publique qu'on a appliquées en vertu de l'article 12 de la loi, et dont la légalité est douteuse, ont été employées comme normes pour identifier les postulants et combler le poste. Je fais allusion ici au règlement 7(3). D'habitude, on serait enclin à faire une distinction entre les qualifications exigées pour l'exécution de fonctions dans un poste donné et les normes de sélection employées pour déterminer la valeur d'un postulant en vertu du Règlement 7.

Je me demande ce qu'il en est exactement à la page 1, où on déclare que:

Toutes les personnes nommées de cette façon doivent répondre aux normes de sélection de la Commission.

[Text]

what precisely is meant by “qualified in accordance with the . . . selection standards”, because one would normally think selection refers to a process of selection designed to establish merit.

Miss Belisle: Mr. Chairman, I would think the letter that was written to you by the Chairman of the Public Service Commission was not perhaps using the kind of precision that would otherwise be found in a text of law or in perhaps a judgment of the Federal Court. I think the intention of the Chairman of the Commission in writing thus was to stress that the person who is going to be appointed via the process of Regulation 7.(2) was fully qualified in all respects. He, I think, used the words “selection standards” in the broadest meaning, encompassing as well all qualifications that might be required.

Mr. Eglington: Including the selection standards established pursuant to Section 12 of the Act.

Miss Belisle: Oh, indeed. I would give it the broadest of meanings.

Mr. Eglington: Thank you.

In the next sentence, it is stated:

Furthermore a person cannot be appointed under subsection 7(2) unless we are satisfied that no other “better qualified” candidate could be identified as the result of a competition . . .

Now the “we”, I take it, refers to the Public Service Commission.

Miss Belisle: Indeed. It is not quite a Royal “we”, Mr. Chairman.

Mr. Eglington: I was not meaning it in a facetious sense. I wanted clearly to establish who the appointing body was that was mentioned in that sentence.

Miss Belisle: I would think it would be the Public Service Commission and any person acting pursuant to authority delegated to him by the Public Service Commission.

Mr. Eglington: I may be wrong, but the Commission, if an appointment was made by a departmental delegate, could none the less intervene.

Miss Belisle: The Commission can always intervene if the Commission—and this is under Section 6 of the Act—is of the opinion that the appointment should not have been made because the person who was appointed was not qualified. That is the function essentially of the audit branch, and Mr. Peter Smith is here to answer questions on that.

Le sénateur Asselin: Je voudrais poser une question supplémentaire à ce sujet. I want to put some questions on that.

Le président: Sénateur Asselin.

Le sénateur Asselin: Selon l'article 7(2) du Règlement, l'agent du personnel peut nommer une personne qualifiée sans passer par un concours. Qui décide que la personne est qualifiée? Est-ce l'agent seul qui décide? Est-il le seul juge pour décider que cette personne-là peut être plus qualifiée que toute autre?

[Translation]

Je voudrais savoir ce que veut dire: «Doivent répondre aux normes de sélection», car, d'habitude, un processus de sélection est un processus qui permet d'établir la valeur.

Mlle Bélisle: Je crois, monsieur le président, que cette lettre qui vous a été envoyée par le président de la Commission de la Fonction publique n'était pas aussi précise qu'un texte de loi, ou peut-être une décision de la Cour fédérale. Je crois que, lorsque le président de la Commission a écrit de cette façon, il voulait souligner que la personne qui serait nommée grâce à ce processus invoquant le paragraphe 7(2) du règlement répondrait complètement aux normes exigées. Je crois que le terme «normes de sélection» comprend, dans son sens le plus étendu, les qualités requises de la part du candidat.

M. Eglington: Y compris les normes de sélection établies en vertu de l'article 12 de la loi.

Mlle Bélisle: Certainement. Quant à moi, je l'interpréterai de la façon la plus large.

M. Eglington: Merci.

La phrase suivante indique:

De plus, une personne ne peut être nommée en vertu du paragraphe 7(2) à moins que nous ne soyons sûr de ne pouvoir trouver un autre candidat «plus qualifié» par suite d'un concours . . .

Ce «nous», si je comprends bien, signifie la Commission de la Fonction publique.

Mlle Bélisle: Ce n'est pas tout à fait un «nous» royal, monsieur le président.

M. Eglington: Je ne voulais pas faire d'humour, mais je voulais établir clairement quel était, dans cette phrase, l'organisme chargé de faire les nominations.

Mlle Bélisle: D'après moi, c'est la Commission de la Fonction publique, ou toute personne ayant reçu une délégation de pouvoirs de la part de cette Commission.

M. Eglington: Peut-être que je me trompe, mais même dans le cas d'une délégation de pouvoirs faite à quelqu'un du ministère, la Commission peut intervenir.

Mlle Bélisle: La Commission a toujours le droit d'intervenir—et vous trouverez cela à l'article 6 de la loi—lorsqu'elle estime que la nomination n'aurait pas dû avoir lieu, du fait que la personne qui a été nommée ne possédait pas les qualités nécessaires pour accomplir les fonctions liées au poste qu'elle occupe. C'est là une responsabilité qui incombe à la direction de la vérification; M. Peter Smith est ici et pourra répondre aux questions dans ce domaine.

Senator Asselin: I would like to put a supplementary about this subject. Je voudrais poser certaines questions à ce sujet.

The Chairman: Senator Asselin, you have the floor.

Senator Asselin: So, under Section 7(2) of the Regulation, the staffing officer can appoint a qualified candidate without going through the process of a competition. Who then decides that this candidate is qualified? Is it the officer alone? Is he the sole judge to decide that this person is more qualified than any other candidate?

[Texte]

Mlle Bélisle: Oui, monsieur le président. L'agent de personnel reçoit son autorité essentiellement du sous-ministre de son ministère qui, lui, la reçoit de la Commission de la Fonction publique, suivant délégation.

Le sénateur Asselin: Une délégation de pouvoir.

Mlle Bélisle: Une délégation de pouvoir qui est prévue expressément au paragraphe 6(5) de la Loi. Et d'après le paragraphe 6(6), le sous-ministre a le droit d'autoriser une personne de son ministère à agir pour lui. Il faut que cette personne-là soit approuvée par la Commission.

Alors, l'agent de personnel en question est justement cette personne qui a été choisie par le sous-ministre et qui a reçu la bénédiction de la Commission de la Fonction publique. C'est une personne qui doit agir selon les termes de la délégation qui lie le sous-ministre, c'est-à-dire qu'il doit respecter tous les critères de sélection, toutes les directives de la Commission de la Fonction publique, qu'il ne peut combler que les postes expressément indiqués dans la délégation.

Le sénateur Asselin: Ce n'est pas un homme infallible.

Mlle Bélisle: Absolument pas. Mais c'est un homme qui a de l'expérience, qui fait son travail, qui connaît le marché du travail.

Le sénateur Asselin: Si un autre candidate se pense mieux qualifié que le candidat choisi, est-ce que cette autre personne peut en appeler de la décision de l'agent du personnel devant un comité?

• 1125

Mlle Bélisle: Essentiellement, oui.

Le sénateur Asselin: Devant quel comité?

Mlle Bélisle: Ce sont des comités d'appel qui sont établis selon l'article 21 de la loi. Ils sont établis par la Commission de la Fonction publique.

Le sénateur Asselin: Est-ce qu'il arrive aussi, de temps en temps, que l'agent du personnel choisisse une personne qui lui paraît qualifiée, sur une base temporaire, et puis qu'on annonce qu'on fera le concours plus tard pour d'autres candidats au même poste?

Mlle Bélisle: Il se peut que l'agent choisisse effectivement d'effectuer une nomination temporaire et qu'ensuite on décide de combler le poste de façon permanente. A ce moment-là, l'agent peut se servir de l'article 7(2) pour confirmer à titre permanent la personne qui avait été nommée à titre temporaire. S'il est convaincu que la personne est parfaitement compétente et qu'elle est la mieux qualifiée pour faire le travail, cela peut se faire.

Senator Asselin: I am sorry, Mr. Chairman, if I interrupted our legal adviser.

The Chairman: Mr. Eglington.

Miss Belisle: If I might pursue this, Mr. Chairman, there are two areas in which the Commission can intervene, first when it is of the view that the person appointed should not have been appointed because he or she was not qualified; and second, when it is of the view that the person who had been

[Traduction]

Miss Bélisle: Yes, Mr. Chairman. The staffing officer has had his authority essentially given to him by the deputy head of his department who has received it by delegation of authority from the Public Service Commission.

Senator Asselin: It is a delegation of authority.

Miss Bélisle: Yes, which is essentially stated in Section 6(5) of the Act. So, pursuant to Section 6(6), the deputy minister is authorized to delegate his power to somebody in his department. Of course, this delegation must be approved by the Commission.

So, the staffing officer of whom we are talking about is indeed the person that has been chosen by the deputy minister and whose delegation has been approved by the Public Service Commission. So this person nominated must follow the term of the delegation which binds the deputy head; that is to say he must act pursuant to the selection criteria and follow all the direction of the Public Service Commission and he is only allowed to appoint people to positions expressly stated in the delegation instrument.

Senator Asselin: It is not an infallible person.

Miss Bélisle: Certainly not. It is an experienced man who is doing his job and who knows the labour force market.

Senator Asselin: If another candidate believes he is better qualified than the candidate that has been chosen, has this person a right to appeal to a committee of the decision of the staffing officer?

Miss Bélisle: Essentially, yes.

Senator Asselin: An appeal to what kind of committee?

Miss Bélisle: There is an appeal committee that has been established pursuant to Section 21 of the Act. These committees are appointed by the Public Service Commission.

Senator Asselin: Does it happen now and then that the staffing officer chooses a candidate, that appeared to him to be qualified, on a temporary basis, and then a competition is open later on to other candidates for the same position?

Miss Bélisle: Yes, the staffing officer might select a temporary candidate and later on the Commission might decide to make a permanent appointment. At that time the staffing officer might refer to Paragraph 7(2) to uphold the appointment of this person in a permanent manner. But he has to be convinced that the candidate is perfectly qualified and is better qualified than any other candidate to fill the position.

Le sénateur Asselin: Je m'excuse, monsieur le président, d'avoir interrompu notre conseiller juridique.

Le président: Monsieur Eglington.

Mlle Bélisle: Si vous me permettez de continuer, monsieur le président, je dirais que la Commission peut intervenir de deux façons: tout d'abord, lorsqu'elle est convaincue que la personne nommée n'aurait pas dû être nommée, du fait qu'elle n'était pas qualifiée et, en deuxième lieu, lorsque la Commis-

[Text]

appointed to the position had acted beyond his or her authority—in other words, in excess of delegated authority.

Senator Asselin: Who would decide that he had exercised his authority beyond his delegated authority? Who would decide it?

Miss Belisle: There are instruments of delegation, Senator, which are written documents, in which it is stated quite precisely. For instance, the Deputy Minister of department X can staff for CR-3s, CR-4s, and CR-5s. Should the Deputy Minister staff a CR-6 position for which, let us say hypothetically, he does not have delegation, then the Public Service Commission could immediately step in and say, “No, sir, you do not have authority to appoint Mr. X to that CR-6 position because you have exceeded your delegated authority. Therefore we are revoking the appointment of Mr. X to that CR-6 position.”

Senator Asselin: does this happen very often?

Miss Belisle: It happens.

Senator Asselin: How many cases or how many times in a year?

An hon. Member: Once.

Senator Asselin: Who said once?

The Chairman: Senator Belisle.

Senator Bélisle: Yes, could I ask a question? I must confess that I do not come here too often because I have other engagements and I was wanted on an internal committee at the same time. I would like to ask some questions.

I have read what I would classify as the legal technicality of Regulation 7(2). What would happen if this section were removed? Suppose the Minister of Transport decided to take over an airport and some of the senior personnel who qualified—I will be explicit.

The Ministry of Transport took over the Sudbury airport two years ago and the maintenance people and the personnel were employed without a competition. If this is removed from the law, the Minister or the Deputy Minister would have no power whatsoever but to call competitions. In other words, Joe Blow from Newfoundland, who is probably better qualified in some line of work, or the guy from Sudbury, Thunder Bay—you name it—could lose his job because the Deputy Minister has no authority whatsoever.

• 1130

Mr. Eglington: Mr. Chairman, there is a procedure under the Act to exclude positions, and I believe that in the case of the Sudbury airport that was in fact done. It was not Regulation 7(2) that was used; it was Section 39 of the Act. There is provision for that type of thing and it is done fairly frequently.

Miss Bélisle: With respect, Mr. Chairman, there was an exclusion order, that is true, for the purpose of excluding these persons from the application of certain sections of the Act, and those sections probably refer to requirements for bilingualism and requirements to fully qualify in respect of all selection standards applicable to that position. But, they still had to be

[Translation]

sion estime que l'agent qui a procédé à cette nomination a outrepassé les pouvoirs qui lui ont été délégués.

Le sénateur Asselin: Qui décidera que l'agent a outrepassé le mandat de la délégation de pouvoirs?

Mlle Bélisle: Monsieur le sénateur, il existe des documents écrits qui précisent ces cas. Par exemple, si le sous-ministre du ministère X a le pouvoir de nommer des candidats à des postes de CR-3, CR-4 et CR-5, et qu'il nomme une personne à un poste CR-6, mettons; dans ce cas, la Commission de la Fonction publique interviendra immédiatement pour dire: «Non, vous n'avez pas l'autorisation nécessaire pour nommer M. X à ce poste CR-6, et vous avez dépassé les pouvoirs qui vous ont été conférés par délégation; par conséquent, nous annulons cette nomination.»

Le sénateur Asselin: Est-ce que ce cas se présente souvent?

Mlle Bélisle: Cela arrive.

Le sénateur Asselin: Combien avez-vous eu de cas de ce genre, ou combien de fois cela s'est-il produit en une année?

Une voix: Une fois.

Le sénateur Asselin: Qui l'a dit?

Le président: Sénateur Bélisle, vous avez la parole.

Le sénateur Bélisle: Puis-je poser une question? Je dois avouer que je ne suis pas souvent présent ici, car j'ai d'autres engagements à respecter, et on m'a demandé de participer en même temps à un comité sur les affaires internes. Je voudrais poser quelques questions.

Je voudrais poser une question de procédure dans le cadre de ce règlement 7(2). Qu'arriverait-il si on supprimait ce paragraphe? Supposons que le ministre des Transports décide de prendre à son compte un aéroport et qu'un agent supérieur du personnel qualifié pour . . . Je vais m'expliquer.

Par exemple, le ministère des Transports a repris il y a deux ans l'aéroport de Sudbury; or, en cet endroit, le personnel de l'entretien, etc., avait été recruté sans concours. Si on supprime ce paragraphe de la loi, le ministre ou le sous-ministre n'auraient d'autre choix que d'ouvrir des concours. En d'autres termes, Joe Blow, de Terre-Neuve, qui est probablement plus compétent pour accomplir ces fonctions, ou M. X, qui vient de Sudbury ou de Thunder Bay, etc., pourrait perdre son emploi, puisque le sous-ministre n'aurait plus alors aucun pouvoir.

M. Eglington: Monsieur le président, la loi prévoit une procédure qui permet l'exclusion de postes, et je crois que dans le cas de l'aéroport de Sudbury, l'on s'en est prévalu. On n'a pas invoqué le règlement 7(2), mais l'article 39 de la loi, qui prévoit les exclusions, et on invoque très souvent cet article.

Mlle Bélisle: Avec tout le respect que je vous dois, monsieur le président, très certainement, il est possible d'invoquer un décret d'exclusion pour exclure ces personnes de l'application de certains articles de la loi. Les articles visés concernent probablement les exigences en matière de bilinguisme ou de compétence en regard des normes de sélection applicables dans

[Texte]

appointed to the position, and the mechanism for appointing them was said quite rightly by Senator Bélisle as being Regulation 7(2).

Mr. Eglington: But they could, as I understand it, also be appointed by the regulations that the Governor in Council is authorized to make governing the appointment of persons to excluded positions.

Miss Bélisle: That is right. In which case, Senator, we would have to make a Regulation 7(2) every time we wanted to do that.

Mr. Eglington: well, it would not be Regulation 7(2); it would be a regulation by the Governor in Council.

Miss Bélisle: Yes, that is true.

The Chairman: Which is a rather considerable difference, I should have thought.

Mr. Eglington: Now, Mr. Chairman, in the back of the booklet that was handed around today there is a copy of Circular no. 2 of 1977 from the Commission and copies of that had already been circulated to members of the Committee; and it is obvious from that that the Commissioners have revoked a considerable range of delegated authority to appoint and that affects appointments under subsection 7(2). The Commission, however, will appoint persons without competition and without inventory search—data stream—at the request of the department where a sufficient case, presumably, is made out and where certain information is provided. And I would like to ask when the Commission does so appoint, is the Commission proceeding, or does it see itself as proceeding, under section 7(2) of the Regulations, or does it see itself simply as proceeding direct under Section 10 of the Act in accordance with a process designed to establish the merit of candidates?

Mr. Gallant: Mr. Chairman, it is under section 7(2) of the Regulations.

Mr. Eglington: Do you consider that you would be able to do exactly the same thing direct under Section 10 of the Act without relying on Regulation 7(2)?

Miss Bélisle: That is a very nice question, Mr. Chairman. It is my tentative view that the powers that Parliament gave to the Public Service Commission to devise other processes of personnel selection was not stated to have to be exercised by way of regulations, and that indeed the Public Service Commission could invent new methods ad hoc on a daily basis if it so wished. It chose to go the route of Regulation 7(2), I think out of a respect for the law and out of concern to act in a consistent and fair manner towards all public servants. It is perhaps an irony of fate that this extreme desire to comply with the law has caused the Commission so much problem. If it had acted in a purely discretionary manner, it perhaps would have beyond question.

[Traduction]

le cas de ce poste. Mais, de toute façon, il fallait que les personnes aient été nommées aux postes, et le mécanisme utilisé dans ce cas, comme l'a indiqué très justement le sénateur Bélisle, était le règlement 7(2).

M. Eglington: Mais, si je comprends bien, ces personnes pouvaient aussi être nommées en vertu des règlements que le gouverneur en conseil peut établir dans le cas de la nomination de personnes à des postes frappés d'exclusion.

Mlle Bélisle: C'est exact. Dans ce cas, monsieur le sénateur, nous serions obligés d'établir un règlement 7(2) chaque fois que nous voudrions procéder ainsi.

M. Eglington: Non, il ne s'agirait pas d'un règlement 7(2), mais d'un règlement établi par le gouverneur en conseil.

Mlle Bélisle: Oui, c'est exact.

Le président: Je dirais que cela fait toute une différence.

M. Eglington: Monsieur le président, au dos de la brochure qui nous a été distribuée aujourd'hui, on trouve une copie de la circulaire no 2 de 1977, circulaire établie par la Commission, et d'après celle-ci, il est évident que les commissaires ont annulé énormément de délégations de pouvoirs de nomination et, naturellement, les nominations faites en vertu du paragraphe 7(2) sont visées. La Commission, toutefois, pourra nommer des personnes sans concours et sans passer par le permatri, lorsque le ministère le demande, que les raisons invoquées par le ministère sont jugées suffisantes et que les renseignements pertinents sont fournis. Je demanderai alors: quelle est la situation de la Commission dans ces cas: est-ce qu'elle se conforme, ou pense se conformer, au paragraphe 7(2) du règlement, ou est-ce qu'elle considère qu'elle agit simplement en tirant son pouvoir de l'article 10 de la loi, c'est-à-dire en se basant sur un processus de sélection visant à établir la valeur des candidats?

M. Gallant: Monsieur le président, je dirais que la Commission procède alors en vertu du paragraphe 7(2) du règlement.

M. Eglington: Mais est-ce que vous êtes d'avis que vous pourriez procéder exactement de la même façon en invoquant directement l'article 10 de la loi sans passer par le règlement 7(2)?

Mlle Bélisle: Voilà une question fort bien posée, monsieur le président. Je me permettrai d'indiquer que je crois que les pouvoirs qu'a conférés le Parlement à la Commission de la Fonction publique, et qui permettent à cette dernière de concevoir d'autres méthodes de sélection du personnel, n'avaient pas prévu le fait de passer par des règlements. En fait, la Commission de la Fonction publique pourrait trouver d'autres méthodes de sélection du personnel, selon les circonstances. Mais elle a préféré invoquer le règlement 7(2), et je dirais qu'elle l'a fait pour respecter la loi et pour pouvoir appliquer celle-ci d'une façon logique et juste dans le cas de tous les fonctionnaires. Aussi est-ce peut-être une ironie du sort si ce désir si ardent de la Commission de se conformer à la loi lui a aussi créé tant de problèmes. Si la Commission avait agi d'une façon purement discrétionnaire, peut-être que l'on n'aurait pas discuté ses décisions.

[Text]

Mr. Robinson: But surely the distinction between Regulation 7(2) and Section 10 is not just whether a regulation is to be made or not. Are you suggesting that you can circumvent Regulation 7(2) by using Section 10, which does not require regulation?

Miss Belisle: I am not suggesting that, sir. I am saying that, in Section 10, Parliament has authorized the Commission to staff by way of competition or by way of other processes. In Regulations 7, the Commission has chosen to make explicit some of these other processes. Regulation 7 is merely an elucidation of the powers conferred to the Commission by Parliament in Section 10 of the act.

• 1135

Mr. Robinson: But is not Section 10 broader?

Miss Belisle: Section 10 is broader and, indeed, the Commission could add to regulation 7 or could possibly, by way of policy bulletin, devise yet other processes of personnel selection. This is one of the arguments that we have been making. The fact that Regulation 7(2) has not been included in Regulation 7(1)(b) as, quote, another process of personnel selection, does not prevent it from being, in fact, another process of personnel selection.

Mr. Robinson: So, if the authority it utilizes is considered to be under Section 10, you can avoid having a regulation?

Miss Belisle: Yes.

Mr. Eglington: I hasten to agree with much of what Miss Belisle said about the law. I thoroughly agree with her that the Commission could proceed, in any case, under Section 10 of the act and it would then be up to aggrieved persons to seek their remedies. The Committee has never denied that it is open to the Commissioners to prescribe by regulation a process of selection designed to establish the merits of candidates. What the Committee has, up to this point, denied is that Section 2 specifies such a process of selection, to establish the merit of their candidates. Now, to the extent that Section 7(2) is either used by delegates of the Commission or is, in fact, used as the guideline by which the Commission's own staff operate, the Committee is concerned merely with whether the words of Section 7(2) establish a process of selection designed to establish the merits of candidates. In the first paragraph on page 2 of Mr. Gallant's letter, after the first clause where the word "we" was, that we were speaking about a while ago, it goes on:

... such an opinion can only be arrived at ...
and that is the opinion in Section 7(2),

... by taking into careful consideration the best interests of the Public Service namely on the one hand management requirements, time constraints and costs of staffing operations and on the other hand the likely availability of potentially meritorious candidates in a given area and at a given time.

[Translation]

M. Robinson: Mais je dirais que la différence qui existe entre le fait d'invoquer le règlement 7(2) et l'article 10 n'est pas simplement une question de savoir s'il faut établir un règlement ou non dans ces cas. Croyez-vous que vous pouvez éviter d'invoquer le règlement 7(2) en invoquant l'article 10, qui ne vous oblige pas à établir un règlement?

Mlle Bélisle: Non, ce n'est pas là ce que je veux dire; tout ce que je veux dire, c'est que par l'article 10, le Parlement a conféré à la Commission le pouvoir de faire des nominations soit en faisant appel à des concours, soit en faisant appel à d'autres processus. En invoquant le règlement 7, la Commission n'a fait que préciser certaines de ces autres méthodes auxquelles elle peut faire appel. Le règlement numéro 7 précise tout simplement les pouvoirs dévolus à la Commission par le Parlement, conformément à l'article 10 de la loi.

M. Robinson: Mais la portée de l'article 10 n'est-elle pas plus large?

Mlle Bélisle: Oui; d'ailleurs, la Commission pourrait allonger le règlement numéro 7 ou encore suggérer de nouveaux modes de sélection du personnel en distribuant de simples directives. C'est d'ailleurs là un des arguments que nous invoquons. Comme le paragraphe 7(2) n'a pas été inclus dans le paragraphe 7(1)(b) comme «un autre mode de sélection du personnel», on pourrait le considérer comme un nouveau processus de sélection.

M. Robinson: Mais si cette autorisation est donnée par l'article 10, on n'est pas obligé d'adopter des règlements?

Mlle Bélisle: En effet.

M. Eglington: Je m'empresse d'approuver presque tout ce que Mlle Bélisle vient de dire au sujet de la loi. Comme elle, je crois que la Commission pourrait agir de toute façon en invoquant l'article 10 de la loi, et ce serait aux personnes lésées de trouver des recours. Le Comité n'a jamais nié que c'était aux commissaires de prescrire, par voie de règlement, un mode de sélection pouvant déterminer la valeur des candidats. Jusqu'à présent, ce que le Comité a rejeté, c'est le fait que l'article 2 précise quel mode de sélection doit déterminer la valeur des candidats. Dans la mesure où l'article 7(2) est utilisé par les délégués de la Commission ou sert de ligne directrice au personnel de la Commission, le Comité craint simplement que le libellé de cet article n'impose un mode de sélection visant à déterminer la valeur des candidats. Dans le troisième paragraphe, à la page 1 de la lettre de M. Gallant, après la phrase où l'on trouve le «nous» dont nous avons discuté, on peut lire:

... on ne peut tirer cette conclusion qu'en ...
et c'est là l'interprétation du paragraphe 7(2),

... qu'en tenant soigneusement compte des intérêts de la Fonction publique, soit, d'une part, des exigences des autorités concernées, des délais en cause et des coûts en matière de dotation en personnel et, d'autre part, de la possibilité qu'il se trouve dans une région et à un moment donné, des candidats qualifiés.

[Texte]

Now, the factors that are listed there—the best interests of the public service, management requirements time constraints, costs, and likely availability of potentially meritorious candidates—do not those factors go to the determination by the Commission to specify a process, that is, whether they will specify the particular process in Section 7(2), rather than to the considerations that are to be taken into account in using that process to fill a position? That is to say, how is it that the time constraints, management requirements, can relate to the determination of merit, the merit of candidates?

Miss Belisle: Mr. Chairman, I think in Regulation 7(2) the Commission has said: We have here another process of personnel selection, but we do not want this process to be the run-of-the-mill general process; before that process is used, we want the officer to satisfy himself that it would not be better to use a competition process. That is, in my view, the object of the opening clause of Section 7(2). It says:

... where the responsible staffing officer is of the opinion that a competition or other process of personnel selection ... would not result in a better solution than Regulation 7(2).

So, in my view, these words have the object of making this particular selection process an exception to the rule, which is competitions and inventories. And it is only when the staffing officer can justify that, I would like to use in parenthesis the word, "normal" processes of competition and entry would really not be in the best interests of the public Service because either they would be too costly or too time consuming or otherwise inefficient; only then as a measure of last resort can he resort to Regulation 7(2).

• 1140

Mr. Eglington: When you exhaust Regulation 7(2), having formed that determination, what process does he then use for the determination of the merit of candidates?

Miss Belisle: He has then to make a judgment, Mr. Chairman, looking at the candidate in front of him and having satisfied himself that that candidate is fully qualified in respect of all selection standards for the position that he is contemplating. He must satisfy himself that that person is as qualified, if not more qualified, than any other person that he would come up with, if he went the competitive route.

Now, let us say ...

Mr. Eglington: If I may just interject, how can he do that? Is it by considering ...

Miss Belisle: It is judgment call.

Let us say that you are looking for an expert in constitutional law at a rather senior level in the Department of Justice. You are trying to staff that position and you want someone who has been a member of a legal profession for at least 15 years ...

Mr. Eglington: That is a qualification.

Miss Belisle: ...and who has had both academic and governmental experience—and that is another qualification

[Traduction]

Les raisons qu'on donne ici, les intérêts de la Fonction publique, les exigences des autorités concernées, les délais et les coûts, de même que la disponibilité de candidats qualifiés, ne composent-elles pas ce que la Commission pourrait appeler un processus, c'est-à-dire qu'au paragraphe 7(2) on précise le mode de sélection et non les facteurs dont on doit tenir compte pour pourvoir un poste? Autrement dit, comment se fait-il que les délais, les exigences des autorités, etc., peuvent avoir un rapport avec l'évaluation de la valeur des candidats?

Mlle Bélisle: Monsieur le président, dans le paragraphe 7(2), la Commission dit: «Voici un autre mode de sélection du personnel parce que nous ne voulons pas que cette méthode devienne monnaie courante. Avant d'y avoir recours, nous voulons que l'agent s'assure qu'il ne serait pas avantageux de procéder par voie de concours.» Voici, à mon avis, la raison d'être de la première phrase du paragraphe 7(2) qui se lit comme suit:

... si l'agent du personnel responsable est d'avis que la tenue d'un concours ou une autre méthode de sélection du personnel ... ne permettraient pas de trouver un candidat mieux qualifié que par la méthode exposée dans le Règlement 7(2).

D'après moi, cela signifie que cette méthode de sélection fait exception à la règle, la règle étant un concours ou un inventaire. Et c'est uniquement lorsque l'agent de dotation peut prouver que les méthodes «normales» comme les concours ne serviraient pas les intérêts de la Fonction publique, soit parce que cela coûterait trop cher, prendrait trop de temps, ou ne serait pas utile, qu'il peut en dernier recours se servir du Règlement 7(2).

M. Eglington: Une fois la décision prise de procéder conformément au Règlement 7(2), de quelle méthode se sert-on pour déterminer le mérite des candidats?

Mlle Bélisle: On doit porter un jugement sur le candidat qu'on a sous les yeux en s'assurant qu'il répond à toutes les normes de sélection précisées pour le poste qu'il postule. On doit s'assurer que cette personne est au moins aussi qualifiée que le candidat qu'on aurait trouvé par voie de concours.

Disons par exemple ...

M. Eglington: Permettez-moi de vous interrompre, mais comment peut-on en être certain? Est-ce en étudiant ...

Mlle Bélisle: C'est une question de jugement.

Disons que vous recherchez un spécialiste en droit constitutionnel pour pourvoir un poste assez élevé au ministère de la Justice. Vous cherchez quelqu'un qui fait partie du Barreau depuis au moins 15 ans ...

M. Eglington: C'est une marque de compétence.

Mlle Bélisle: ...qui a une expérience académique et gouvernementale, ainsi que d'autres compétences. En général,

[Text]

you wish to put on it and so on—and let us say that once you have come to that conclusion—and the legal profession is close enough that you know who is an expert in constitutional law on Canada, if you are a member of the Department of Justice—you come up with the names of three people who are deans of law schools, let us say. One of these persons is on Sabbatical at Harvard, the other person is critically ill and the third one is extremely eager to take on the position. And let us say that the government is embarking on a very important constitutional review process and wants that expert immediately. I think, then, it is quite apparent to the staffing officer and to the Commission that the obvious and logical thing to do is to go for that very available dean of law school who is very eager to serve the country in this manner and to appoint him to that position.

Mr. Eglington: What you have done, Miss Belisle, is you have described a process that is not set out in the regulation. In Mr. Gingras' letter of August 24, however, he tells us that the bulk of appointments made under Section 7(2) occurred in the operational or administrative support categories, including such groups as postal officers, ships' crews, employees within the Yukon and Northwest Territories, and these are not the astro-physicists or the experts or supposed experts in constitutional law. These are people of whom there are hundreds, if not thousands, and we know from the statistics that have been provided that Section 7(2) has been used in 1976 in over 50,000 cases.

Miss Belisle: Mr. Chairman, if I can use a less striking example. Let us say that the director of the branch needs a Scy-2 to replace his Secretary who is on maternity leave. Now, in his branch there are three Scy-2's already. There is Jane, Joan and Janet, and all three have already helped around over lunch hours and so on, and done a little bit of the work of the lady who is going off on maternity leave, but it so happens that Jane is very eager to work; she gets along with the particular director very well. She is an efficient girl. She has been a second girl to the one who is going on maternity leave; her own boss is away ill; he is not going to be back for a few months, why not appoint Jane to the job? And he needs her desperately because he has got an important series of meetings coming up for which he needs a secretary desperately, so he goes to the staffing officer. The staffing officer says, we do not have too many man-years available; this is the logical choice, let us appoint her, and so they do.

• 1145

Mr. Eglington: Well I suggest, Miss Belisle, that, in the first place, you have described the taking of a process which need not be taken under Section 2 of the regulation which simply requires the formation of an opinion which certainly is not bound by the logical restraints that you have mentioned, and it also would occur to me that in some sense there has been a culling or going through an inventory of people.

Section 7(2) may, in fact, be used in this way in many cases and, from the one appeal that Mr. Gingras forwarded to us, it was obvious that a process of selection had gone on and merit had been weighed, but Section 7(2) is silent as to this process.

[Translation]

lorsqu'on travaille au ministère de la Justice, on connaît suffisamment bien les juristes pour savoir lesquels sont spécialisés en droit constitutionnel au Canada. On finit par retenir le nom de trois doyens de faculté de droit. Le premier est en année sabbatique à Harvard, le deuxième est gravement malade et le troisième est plus que disposé à accepter le poste. Supposons que le gouvernement soit sur le point de commencer une très importante révision constitutionnelle et ait immédiatement besoin de cet expert. Il est évident et logique, pour l'agent de dotation et pour la Commission de choisir ce doyen de faculté libre et plein d'enthousiasme à l'idée de servir son pays.

M. Eglington: Mademoiselle Bélisle, vous venez de décrire une méthode qui n'est pas stipulée dans le Règlement. Dans sa lettre du 24 août, M. Gingras nous dit qu'en général les nominations faites en vertu du paragraphe 7(2) concernaient des postes dans les catégories du soutien administratif et des opérations, par exemple, pour les postiers, l'équipage de navires, les employés du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest, et certainement pas pour des astrophysiciens ou des soi-disant experts en droit constitutionnel. On invoque donc le paragraphe 7(2) pour pourvoir des centaines sinon des milliers de postes, et nous savons, d'après les chiffres qu'on nous a fournis, qu'en 1976 on s'en est servi pour plus de 50,000 postes.

Mlle Bélisle: Permettez-moi alors de vous exposer un exemple moins frappant. Disons que le chef d'une direction a besoin d'un SCY-2 pour remplacer sa secrétaire qui est en congé de maternité. Dans sa direction, il y a déjà trois SCY-2, Marie, Marthe et Martine. Les trois ont déjà remplacé la secrétaire pendant les heures de déjeuner et l'ont également aidée de temps en temps. Mais il semble que Marie soit particulièrement enthousiaste puisqu'elle s'entend très bien avec le directeur. C'est une fille compétente qui est surclassée uniquement par celle qui est en congé de maternité. Son propre patron est malade et ne doit pas revenir avant quelques mois. Pourquoi alors ne pas nommer Marie? D'autant plus que le directeur en a désespérément besoin puisqu'une importante série de réunions est sur le point de commencer et il a absolument besoin d'une secrétaire. Il se rend donc chez l'agent de dotation. Celui-ci déclare que, faute d'un nombre très élevé d'années-hommes disponibles, il est logique de la nommer.

M. Eglington: Eh bien, mademoiselle Belisle, tout d'abord, vous avez décrit un processus que n'impose pas l'article 2 du Règlement. Celui-ci en effet exige simplement une opinion qui n'est évidemment pas liée par les limites logiques dont vous avez parlé, et il me semble d'autre part qu'il y a eu une sorte de sélection.

Le paragraphe 7(2) peut en effet être dans bien des cas utilisé ainsi et, d'après l'appel que nous a communiqué M. Gingras, il est évident qu'un processus de sélection avait été entamé et que le mérite des candidats avait été évalué, mais le

[Texte]

There is no requirement, and if somebody were aggrieved against what could they appeal? The man formed the opinion.

I would like to ask at this point whether the Commission sees merit, as mentioned in Section 10 of the act, as a relative or comparative quality, or whether it sees merit as an absolute quality that one person has that fits him superbly for a position.

Mr. Gallant: Mr. Chairman, I think I will answer that question. Merit is not and cannot be an absolute. Merit is a judgment, or is judged on the basis of a number of considerations: first, the technical or professional competence as is made obvious by education degrees; second, the professional and technical competence as is revealed by experience and the performance of the individual in his past jobs; third, you have to take into account the suitability of the individual for the particular environment, and that is itself part of merit.

I would go one step further and argue that with the evolution of values in our society and with the increasing concern, in my view, quite rightly about the effectiveness, efficiency of government administration, that too is a factor which has to be taken into account. So merit itself is not an absolute. It is the judgment that the selection board in a competition or in the case of an appointment without competition, the individual responsible has to make taking all of these considerations into account.

Mr. Eglington: But to go back to my question, do you regard it as a comparative matter, as between human beings, who is more meritorious given all the facts that you have mentioned?

Mr. Gallant: Mr. Chairman, in the case of competitions, of competitive processes, of which there are two, the competition by poster and the inventory process, which is also a competitive process, the end result will be the rating of qualified individuals on the basis of the most meritorious, or in order of merit.

In cases where a decision, a judgment, is made that it is in the best interests of the Public Service to go the route of an appointment without competition, it could be because of the urgency of the situation; it could be because of the knowledge of the individual of the local labour market, knowing that if he went to the expense of the competition, adding a few more weeks to the staffing process involving a considerable outlay of taxpayers' money and delaying operations in a department, and if his conclusion is that if he went this more expensive process, the end result would be the same as he would achieve by using the appointment without competition, he would be justified in using the without-competition process.

• 1150

Mr. Eglington: When you say that the result would be the same, against what is the comparison made? How can you determine that the result would be no better?

If I might just add something, it may explain the question a little bit. Nobody could deny that the process that has just

[Traduction]

paragraphe 7(2) ne parle pas de ce processus. Comme il n'y a pas d'exigence, si quelqu'un se sent lésé, comment peut-il faire appel? L'individu a juste donné une opinion.

J'aimerais maintenant demander si la Commission considère le mérite, dont il est question à l'article 10 de la loi, comme une qualité relative ou comparative, ou comme une qualité absolue que détient une personne et qui en fait le candidat idéal pour un poste.

M. Gallant: Monsieur le président, je pense pouvoir répondre à cette question. Le mérite n'est et ne peut être un absolu. C'est une question de jugement, jugement qui se fonde sur un certain nombre de considérations: tout d'abord, la compétence technique ou professionnelle sanctionnée par des diplômes; deuxièmement, la compétence professionnelle et technique acquise par l'expérience et évaluée selon le rendement de l'individu dans ses emplois antérieurs; troisièmement, il faut juger si l'individu convient au milieu visé, car cela fait également partie du mérite.

J'ajouterai encore qu'avec l'évolution du système de valeurs de notre société et avec l'intérêt que l'on porte de plus en plus, et, à juste titre, à l'efficacité et au rendement de l'administration gouvernementale, ce facteur doit également être pris en considération. Le mérite n'est donc pas un absolu en soi. C'est un jugement que doit formuler le jury de sélection lors d'un concours ou dans le cas d'une nomination sans concours, c'est le responsable qui doit tenir compte de toutes ces considérations.

M. Eglington: Mais pour revenir à ma question, estimez-vous qu'il y a là un élément de comparaison entre les êtres humains, après tout ce que vous avez mentionné?

M. Gallant: Monsieur le président, dans le cas des concours, il a deux processus, le concours par affiches et la consultation du répertoire, qui représente aussi une forme de concours, le résultat final et la note des individus qualifiés selon le mérite, ou par ordre de mérite.

Lorsque l'on décide ou juge que l'intérêt de la Fonction publique est mieux servi en procédant à une nomination sans concours, il peut s'agir d'une question d'urgence ou parce que l'individu connaît le marché du travail local et sait qu'en lançant un concours coûteux, le processus de dotation en personnel en sera retardé de plusieurs semaines, ce qui coûte également très cher, et les activités du ministère en seront d'autant retardées. Si donc le responsable juge que ce processus plus coûteux donnerait le même résultat qu'une nomination sans concours, il est normal d'avoir recours à ce processus.

M. Eglington: Quand vous dites que le résultat serait le même, sur quoi basez-vous votre comparaison? Comment pouvez-vous estimer que le résultat ne pourrait être meilleur?

Je vais essayer de vous préciser ma question. Personne ne peut nier que le processus qui vient d'être décrit par M.

[Text]

been outlined by Mr. Gallant is a sensible businesslike way of proceeding. It is the sort of judgment that we all make in our everyday life by going on the grounds of experience; we know that there will be certain cost and time constraints and whatever the risk might be in not following a particular route, then it is more sensible to take the bird in hand, if you would. We know that, but the problem is whether that is what the Public Service Employment Act contemplates, and the Public Service Employment Act requires a process of selection designed to establish merit of candidates.

Now it could very well be, as was intimated to us about two years ago, that the Public Service Employment Act needs amendment so that lateral transfers, reclassifications and so on can be dealt with by a process other than one designed to establish merit of candidates, but for the moment we have to try to assess regulation 7.(2) against that bench-mark.

Mr. J. Edwards (Commissioner, Public Service Commission): Mr. Chairman, I wonder if I might add to what has been said up to this point. There is under the general rubric of appointments under regulation 7.(2) a wide variety of cases and some of those cases, which involve promotions other than in one's own job, do involve by definition a process designed to determine merit. If you recognize that the appeal element is part of that process, namely that if you appoint someone under regulation 7.(2) and grant the right of appeal, the process should not be looked at as being terminated until it has been found out whether someone wishes to appeal that and claim that he is better qualified or indeed the person being appointed is not qualified.

We have a tremendous range here under regulation 7.(2) and I think it is important that we keep in mind the nature of that range. There are some very classic cases of 7.(2) that, I think, are self-evident as necessary. There are cases, for instance, or places in this country where it is very difficult to get nurses to work. They may not want to go to Yellowknife. If our office in Yellowknife, or our office in Edmonton for that matter, had a nurse walk in and say that she would like to work in Yellowknife, there is no point in saying all right, we do have a vacancy. We are going to up posters around the city, and see if someone else walks in. We have been screening the area over and over again and know that we are always short of nurses, so if a nurse walks in, we make that appointment.

There are other areas where a competition is restricted to a relatively scheduled part of the public service. Perhaps again it is in a rather isolated part of this country. And let us say a CR-3, a Clerk 3, retires or what have you and there is in that area of the country only one R-2. Again there is not much point in starting to throw up formal competitive processes. There is a CR-2 available and you appoint that CR-2. You may put up an appeal notice. Even that would tend to be a formality if you are pretty certain in your own mind that there are no other CR-2's who could compete for that job.

But we have touched on other ones. We have touched on the issue of someone's being reclassified in a job. I think there is a process of selection operating there. A judgment has been made that a job has increased in scale, so that is the first

[Translation]

Gallant semble une façon sensée de procéder efficacement. C'est le genre de décision que nous prenons tous dans la vie quotidienne en nous basant sur l'expérience; nous savons qu'il y a une limite de coût et de temps, et quel que soit le risque de ne pas suivre une voie particulière, il est plus sensé, si vous voulez, de garder la proie que de chasser l'ombre. Nous le savons bien, mais le problème est de savoir si c'est ce qui est prévu dans la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique qui exige un processus de sélection visant à établir le mérite des candidats.

Il est, bien sûr, très possible, et on nous l'a dit il y a environ deux ans, que la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique doit être modifiée de sorte que des mutations latérales, des reclassifications, etc., puissent être réglées autrement qu'en évaluant le mérite des candidats, mais, pour le moment, il nous faut essayer de juger le règlement 7.(2) en fonction de cette borne.

M. J. Edwards (Commissaire, Commission de la Fonction publique): Monsieur le président, me permettez-vous d'ajouter quelque chose à ce qui a été dit jusqu'ici. Il existe dans le règlement 7.(2) et la rubrique générale des nominations tout un éventail de cas qui, pour certains, entraînent des promotions à un autre poste et qui impliquent donc par définition un processus visant à déterminer le mérite. Si vous reconnaissez que l'élément appel fait partie de ce processus, autrement dit que si vous nommez quelqu'un aux termes du règlement 7.(2) et offrez le droit d'appel, le processus n'est jugé conclu que lorsque personne ne souhaite interjeter appel en se déclarant mieux qualifié ou en prétendant que la personne nommée n'est pas qualifiée pour le poste.

Il y a là tout un éventail de circonstances envisagées au règlement 7.(2), et je pense qu'il ne faut pas le perdre de vue. Certains cas très classiques ne demandent pas d'explication. Il y a par exemple des cas où des endroits au pays où il est, pour des infirmières, difficile de travailler. Peut-être ne veulent-elles pas aller à Yellowknife. Si notre bureau à Yellowknife ou celui d'Edmonton dans ce cas, voit se présenter une infirmière qui déclare souhaiter travailler à Yellowknife, il est inutile de lui répondre, bien, nous avons en effet un poste vacant et nous allons annoncer le concours par affiche dans toute la ville pour voir si quelqu'un d'autre est intéressé. Nous parcourons la région sans arrêt et nous savons que nous manquons toujours d'infirmières, donc s'il en entre une, nous la nommons.

Il y a d'autres régions où un concours est limité à une partie relativement restreinte de la Fonction publique. Là encore c'est peut-être dans une région assez isolée. Envisageons un CR-3, commis 3, qui se retire ou autre, alors qu'il y a dans la région qu'un CR-2. Là encore il serait un peu ridicule de lancer des concours officiels. On nomme alors le CR-2 disponible. Rien n'empêche de mettre un avis d'appel. Cela semblerait même une formalité si l'on est pratiquement certain qu'il n'y a pas d'autre CR-2 susceptible de prétendre à cet emploi.

Mais nous avons eu d'autres cas. Nous avons le cas de quelqu'un qui est reclassifié à son poste. Dans ce cas-là il y a un processus de sélection. On juge que l'importance du poste a grandi, et c'est bien là le premier élément. Le deuxième étant

[Texte]

element. The second element is that the person in that job is deemed to be performing the role of that job as redefined. That is the second element in the process. The third element is to say that it is extremely unlikely that there are other candidates in the public service who could compete with that person who has been in that job perhaps for several years. So as a result we will make a '72' appointment.

So you can keep going. You take a small unit and the manager sees the workload changing in one part of his unit vis-à-vis another. He wants to redeploy his staff. So he transfers Joe from here to there. It is the same level. It is just an efficient way of handling the workload of that unit; that the person has changed position at the same level without any additional salary or anything else. Again, it is Section 7.(2).

• 1155

We talk about how many tens of thousands of these appointments exist. The truth of the matter is, most of them are obvious common sense ways of handling problems without going through highly formalized competitive processes. Where the individual has something very real to gain, a right of appeal is extended where there is a reasonable possibility of someone else's feeling aggrieved.

Mr. Eglington: I have got just a few questions about that statement, which explains a great deal of what is done and explains the process that is in fact used even though the regulation is silent about it.

First, does the Public Service Commission itself reclassify positions?

Mr. Edwards: No.

Mr. Eglington: So it really cannot then be said to be part of the process of selection designed to establish merit.

Mr. Edwards: Oh, no. That does not follow.

Mr. Gallant: There is a big difference.

Miss Belisle: The position is reclassified by the Treasury Board, but the appointment to the reclassified position is made by the Public Service Commission, which then assesses the merit of the person.

Let us take the example of a CR-4 position that is reclassified to a CR-5. Treasury Board makes the decision that substantial duties have been added to the position and warrants a CR-5. John Jones is in the position as a CR-4 and he has been performing these additional duties as they have been coming along over the years before the reclassification done by Treasury Board. Then the Public Service Commission makes the judgment that John Jones really, if you ran a competition, would win it. You know, he has been in the position for 10 years. He has been taking on new duties and so on for five years. He knows that position, that job, inside out. There is no point running a competition; John Jones would win it. Therefore the Commission or its delegatee appoints John Jones to that position.

Mr. Eglington: But that is a judgment which is made about the merit or the qualifications of the particular person. I do

[Traduction]

que le titulaire du poste s'acquitte des fonctions telles que redéfinies. Voilà pour le deuxième élément. Le troisième est qu'il est extrêmement peu probable que d'autres candidats à la fonction publique soient mieux placés que cette personne qui occupe le poste depuis peut-être plusieurs années. A ce moment, nous décidons de faire une nomination aux termes du règlement 7(2).

Ainsi peut-on poursuivre. On prend une petite section où le chef voit la charge de travail évaluée dans une partie de sa section plus vite que dans l'autre. Il veut alors redéployer son personnel. Aussi mutera-t-il Jos d'ici à là, au même niveau. C'est juste un moyen efficace de répartir la charge de travail du service; on mute un employé au même niveau sans accroissement de traitement ou autre. Là encore, c'est en vertu de l'article 7(2).

Il y a des dizaines de milliers de nominations semblables. La vérité est que pour la plupart cela semble tout simplement aller de soi pour régler les problèmes sans passer par toutes les formalités des concours. Lorsqu'il y a véritablement quelque chose à gagner, on accorde le droit d'appel si l'on juge que quelqu'un d'autre peut se sentir lésé.

M. Eglington: Je voudrais seulement vous poser quelques questions là-dessus, mais vous nous avez déjà bien expliqué ce qui se passait et quelles méthodes étaient utilisées, même si le règlement n'en fait pas mention.

Tout d'abord la Commission de la fonction publique reclassifie-t-elle les postes elle-même?

M. Edwards: Non.

M. Eglington: On ne peut donc pas véritablement dire que cela fait partie du processus de sélection destiné à évaluer le mérite.

M. Edwards: Oh, non. Il n'en est rien.

M. Gallant: Il y a une grosse différence.

Mlle Bélisle: Le poste est reclassifié par le Conseil du trésor, mais la nomination au poste reclassifié est faite par la Commission de la fonction publique qui évalue alors le mérite du candidat.

Prenons l'exemple d'un poste de CR-4 reclassifié CR-5. Le Conseil du trésor décide que des fonctions importantes ont été ajoutées au poste et que cela justifie un CR-5. John Jones occupe le poste de CR-4 et s'est progressivement acquitté de ces fonctions supplémentaires au fur et à mesure qu'elles se sont présentées au cours des années avant que le Conseil du trésor ne procède à la reclassification. Puis la Commission de la fonction publique juge que John Jones, en fait, gagnerait le concours si l'on en organisait un. Vous savez, il occupe le poste depuis dix ans. Il a assumé les nouvelles fonctions etc. depuis cinq ans. Il connaît le poste, le travail dans tous ses détails. Il ne sert à rien d'organiser un concours; ce serait John Jones qui gagnerait. Aussi la Commission—ou ses délégués—nomme-t-elle John Jones au poste reclassifié.

M. Eglington: Mais il s'agit là de juger le mérite ou les qualifications de la personne en question. D'après ce que vous

[Text]

not think, from what you have said, that it follows that the reclassification of the position by the Treasury Board is part of a process designed to establish merit.

Miss Belisle: Oh, it is not. It is not. Absolutely not.

Mr. Eglington: Thank you very much.

The second point was that the appeal procedure is to be regarded as part of the process designed to establish the merit of candidates. Now, I would like to know where that comes from in Section 10 of the act.

Mr. Gallant: The only point I am making, Mr. Chairman, is that there are checks and balances within the system that allow some assurance that you end up with the most meritorious candidate. I suggest to you that the appeal mechanism is a very real safeguard against the appointment of someone inferior to another candidate within the system.

Mr. Eglington: Well, you have specified "another candidate", but Section 7.(2) does not require that interpretation.

Mr. Edwards: Pardon me. Another person, Mr. Chairman, who was not considered because of the Section 7.(2) appointment but has the right to appeal and challenge the decision that was made. Whether it legally constitutes a process, I do not know, but I do know that it is a significant check on the system to ensure that the most meritorious person does end up in that particular job.

Mr. Eglington: Now, if an appeal is launched against a Section 7.(2) appointment, precisely against what does the appellant appeal? What grounds can he make out?

Miss Belisle: Under Section 21.(b), Mr. Chairman, when the appointment is without competition, every person whose opportunity for advancement, in the opinion of the Commission, has been prejudicially affected, has a right to appeal.

Mr. Eglington: So at this point we have two opinions. We have, first of all, the unregulated opinion of the responsible staffing officer, and now we have the opinion of the Public Service Commission that a person has been prejudicially affected.

Miss Belisle: Yes.

Mr. Eglington: Well, those two opinions seem to water down somewhat the safeguard.

Miss Belisle: No, it does not, I would suggest. It is a general rule of law, Mr. Chairman, that before you go before any tribunal you must show an interest. Otherwise, everybody could launch frivolous appeals. Surely before you have a right to be entitled to be heard by an appeal board you must show that you have an interest, and the kind of interest that Parliament has indicated is that the person has been prejudicially affected . . .

• 1200

Mr. Eglington: In the opinion of the Commission.

The Chairman: In the opinion of the Commission; which introduces to my simple and unlegal mind a totally different consideration. I have the right to appeal provided you say I

[Translation]

avez dit, je n'ai pas l'impression qu'il s'ensuive que la reclassification du poste par le Conseil du trésor entre dans le processus destiné à établir le mérite.

Mlle Bélisle: Non, justement, absolument pas.

M. Eglington: Merci beaucoup.

Maintenant, la procédure d'appel doit être considérée comme partie intégrante du processus destiné à établir le mérite du candidat. Où trouvez-vous cela dans l'article 10 de la Loi.

M. Gallant: Tout ce que je veux dire, monsieur le président, c'est qu'il existe, dans le système même, des méthodes de contrôle et de vérification qui permettent d'assurer à peu près que l'on obtient finalement le candidat le plus méritoire. Je vous dirai que le mécanisme d'appel est une véritable garantie contre la nomination de quelqu'un qui est inférieur à un autre candidat.

M. Eglington: Vous avez dit: «un autre candidat» mais le paragraphe 7(2) n'exige pas cette interprétation.

M. Edwards: Excusez-moi. Une autre personne qui, du fait de la nomination en vertu du paragraphe 7(2), n'a pas été pressentie, mais qui a droit d'appel et qui décide d'en user. Je ne sais pas si c'est un processus légal, mais il est évident que c'est un contrôle important qui garantit que c'est bien la personne la plus méritoire qui obtient le poste en question.

M. Eglington: Maintenant, si l'on en appelle d'une nomination effectuée en vertu du paragraphe 7(2), pouvez-vous dire précisément contre quoi l'appelant fait appel? Quel motif peut-il invoquer?

Mlle Belisle: En vertu du paragraphe 21(b), monsieur le président, lorsque la nomination est faite sans concours, toute personne dont les possibilités d'avancement, de l'avis de la Commission, ont ainsi été touchées, a le droit d'appel.

M. Eglington: Il y a donc alors deux opinions. Tout d'abord l'opinion non fondée sur un règlement de l'agent de dotation en personnel responsable, puis l'opinion de la Commission de la fonction publique qui déclare qu'on a porté préjudice à telle personne.

Mlle Belisle: Oui.

M. Eglington: Ma foi, ces deux opinions semblent quelque peu diluer la garantie.

Mlle Belisle: Non, pas du tout. Une règle générale de droit veut, monsieur le président, qu'avant de se présenter devant un tribunal, on se déclare intéressé. Sinon, tout le monde interjetterait des appels frivoles. Avant d'être autorisé à faire usage de son droit d'appel devant une commission, il doit falloir en justifier l'intérêt, et pour le Parlement, c'est lorsqu'il y a eu préjudice pour la personne.

M. Eglington: Selon la Commission.

Le président: Selon la Commission, ce qui fait naître dans mon esprit simple et profane une considération totalement différente. J'ai le droit de faire appel à condition que vous

[Texte]

have the right to appeal. That is a pretty thin right in my opinion.

Miss Belisle: Well, Mr. Chairman, if the legislation did not say: "...in the opinion of the Commission", then the courts would say what their opinion was on the interest of a candidate. Because surely the tribunal would have to define whether a person's interest had been prejudicially affected. If there was no opinion...

Mr. Eglington: That would then be a matter of law.

Miss Belisle: That is right; but Parliament has said that it was not a matter of law because in the legislation it has given a discretion to the Commission. Now those are the words of Parliament.

Mr. Eglington: Parliament does say that, but the result of Parliament saying that is that the safeguard that is given is a much weaker one than if Parliament had left those words out. And then the matter that you are appealing against is itself the formation of an opinion of a responsible staffing officer.

Mr. Robinson: No, there is no appeal as of right. It is only if the Commission give you the right to appeal.

Miss Belisle: That is right. But I would say that the answer to that, Mr. Chairman, is that if the opinion of the Commission—which incidentally is expressed either by way of regulation or by way of policy bulletins and therefore is an across-the-board opinion—if that opinion is expressed in an absurd manner or in a capricious manner, or in a manner that effectively wipes out the right of appeal, then I would think that honourable members would have very good questions to ask of the Commission whenever it comes up for review of its activities before Parliament.

When it submits its annual report, honourable members could say: "Well, now, it is rather surprising that appeals have dropped from 20,000 or so to 3 in the last year. How come that is so?" And the Commission would have to answer: "We have been of the opinion that really nobody's interest has been prejudicially affected in the last year". Then I would think that honourable members would say: "Well that is rather remarkable. I would think that you would have to exercise your opinion in a more open manner". I would think that this is true check.

If the opinion of the Commission gets to be absurd or gets to negate the effective use of appeal rights, there I would think that honourable members would wish to control, through questions, the manner in which this opinion has been exercised and possibly amend the legislation if Parliament felt it could no longer trust the Commission.

The Chairman: Yes, but it seems to me, at this point, that we are getting a little away from the point that I thought counsel was trying to establish, that in accordance with the provisions of the law, this is done: yes, all right; but that it reduces very markedly, or could reduce very markedly, the safeguard which is supposed to be provided and which you are setting forth as part of the process of selection, if I understood correctly what you were saying. Have I misinterpreted what you are asking, Mr. Counsel?

Mr. Eglington: No, Mr. Chairman.

[Traduction]

disiez que j'ai le droit de faire appel. A mon avis, c'est un droit qui ne pèse pas bien lourd.

Mlle Belisle: Monsieur le président, si l'expression... «selon la Commission» n'était pas contenue dans le texte législatif, ce serait alors les tribunaux qui trancheraient de l'intérêt des candidats. Ce serait au tribunal de décider s'il y a eu ou non préjudice causé à la personne. S'il n'y avait pas d'avis exprimé...

M. Eglington: Cela deviendrait alors une question juridique.

Mlle Belisle: Parfaitement, mais le Parlement a dit que cela n'était pas une question juridique, car dans la loi il a conféré un pouvoir discrétionnaire à la Commission. C'est ce que dit le Parlement.

M. Eglington: C'est ce que dit le Parlement, mais le résultat, c'est que la protection offerte est beaucoup plus faible que si le Parlement n'avait rien dit. Et alors ce contre quoi vous faites appel est le processus lui-même de formation d'opinion de l'agent responsable en dotation de personnel.

M. Robinson: Non, il n'y a pas de droit d'appel en tant que tel. Ce n'est possible que si la Commission vous donne ce droit.

Mlle Belisle: Parfaitement. Mais dans ce cas, monsieur le président, si l'avis de la Commission qui s'exprime soit par le biais de règlements, soit par le biais de directives et, par conséquent, s'applique universellement—si cet avis est exprimé d'une manière absurde ou capricieuse, ou d'une manière qui, à toutes fins utiles, supprime tout droit d'appel, je pense qu'alors les députés auraient des questions très pertinentes à poser à la Commission chaque fois qu'elle soumet le bilan de ses activités au Parlement.

Lors du dépôt de son rapport annuel, les députés pourraient dire: "il est plutôt surprenant que le nombre d'appels soit passé de 20,000 à 3 au cours de l'année dernière, comment cela se fait-il?" et la Commission devra répondre: "selon nous, il n'y a pas réellement eu préjudice causé à l'intérêt de quiconque l'année dernière". Je ne doute pas alors de la réponse des députés: "c'est assez remarquable". Il faudrait peut-être que vous soyez un peu plus généreux lorsque vous exercez cette prérogative. C'est à ce niveau que doit se faire le contrôle.

Si l'avis de la Commission devient absurde ou s'il entrave l'utilisation du droit d'appel, je pense alors que les députés souhaiteront contrôler, par leurs questions, la manière dont ce pouvoir discrétionnaire est exercé, et peut-être amender le texte législatif, s'ils estiment qu'ils ne peuvent plus faire confiance à la Commission.

Le président: Oui, mais il me semble que nous nous écartons un peu du point que notre conseiller essayait d'établir, à savoir que conformément aux dispositions de la loi, c'est ce qui se fait oui, très bien, mais que cela réduit très fortement, ou pourrait réduire très fortement la protection qui est censée être offerte et qui est comprise dans le processus de sélection, si je vous ai bien compris. Mon interprétation de votre question est-elle erronée, monsieur le conseiller?

M. Eglington: Non, monsieur le président.

[Text]

Mr. Gallant: Mr. Chairman, if, in order to help to clarify the situation, Mr. Giroux could explain very briefly how these regulations and policies and bulletins define those individuals who have rights of appeal with respect to specific competitions or specific appointments, because those bulletins, policies and regulations are pretty clear as to who has, in a given staffing action, the right of appeal. Perhaps Mr. Giroux could explain that briefly, if that would help, Mr. Chairman.

Mr. Eglington: I have no objections at all, Mr. Chairman. I look forward to hearing it, but I would point out one thing that the Federal Court of Appeal indicated unanimously that Regulations 40(a), 40(b) and 41 can have no legal affect to determine who has a right of appeal. So that I take it that we are really dealing with individual cases all the time, and presumably these individual cases are disposed of by policy bulletin.

• 1205

Mr. Giroux: Mr. Chairman, in the case of appointments made without competition under Regulation 7(2), those that have rights of appeals is where the appointment results in what we call "a promotion to the individual that is so appointed", that is if that person obtains a salary increase on that appointment, and where the appointment results in a change of tenure of the person that has been appointed for a specified period under the act to being appointed for an indeterminate period, which is a change in tenure and establishes the indeterminate appointment.

Appointments which are lateral transfers under competition, appointments that result in a reclassification—as we explained them previously—promotions of underfills within their own position, which are the major other categories of Regulation 7(2) appointments are not appealable.

We have often also called "acting appointments" as under Regulation 7(2) although there is another part of the Public Service Employment Regulations which does provide for acting appointments and those are Regulation 27. These appointments if they are made for a period as specified under Section 27 of the regulation of two, three and four months, depending on the occupational category that they apply to are also subject to appeal.

If I could go further, Mr. Chairman, to answer Mr. Eglington's previous question on what basis, on what grounds, would they appeal?, generally people will appeal on two grounds: firstly, that they have not been considered and that is a very legitimate ground for appeal; and, secondly, that they feel that their qualifications are as good, if not better, than those that have been appointed. It then is the role of the Appeal Board to determine the grounds and to determine whether that appointment should be made. If the Appeal Board determines that it should not be made, it directs that it not be made, that the selection process start again.

The Chairman: Before you go on, Mr. Eglington, I think perhaps I should ask you to defer your next question for a

[Translation]

M. Gallant: Monsieur le président, afin de clarifier la situation, M. Giroux pourrait peut-être vous expliquer très brièvement quelle définition ces règlements, ces directives et ces notes de service donnent de ceux qui ont le droit de faire appel relativement à certains contrôles ou à certaines nominations, car ces notes, ces directives et ces règlements sont très clairs en ce qui concerne la dotation et le droit d'appel. M. Giroux pourrait vous expliquer très brièvement, si cela peut vous aider, monsieur le président.

M. Eglington: Je n'y vois pas d'objection du tout, monsieur le président. Cela m'intéresse, mais j'aimerais signaler que la Cour fédérale d'appel a décidé à l'unanimité que les règlements 40(a), 40(b) et 41 ne peuvent jouer légalement pour déterminer si quelqu'un a oui ou non le droit d'appel. J'en conclus donc qu'il s'agit en réalité uniquement de cas individuels, et que ces cas individuels sont réglés par voie de directives.

M. Giroux: Monsieur le président, dans le cas des nominations faites sans concours en vertu du règlement 72, il y a droit d'appel lorsque la nomination entraîne ce que nous appelons «une promotion pour la personne ainsi nommée», c'est-à-dire si la personne obtient, grâce à cette nomination, une augmentation de salaire, et lorsque la nomination entraîne un changement de fonctions de la personne qui a été nommée, pour une période déterminée en vertu de la loi, à un poste pour une période indéterminée, ce qui est un changement dans la fonction et établit la nomination indéterminée.

Les nominations qui sont des mutations latérales par concours, nominations qui entraînent une reclassification—comme nous l'avons expliqué précédemment—les promotions d'employés occupant un poste sans la classification à ce poste—et il s'agit des autres catégories principales des nominations en vertu du règlement 72—ne peuvent faire l'objet d'un appel.

Nous avons également souvent ce que nous appelons des «nominations de suppléance» en vertu du règlement 7(2), bien qu'il y ait une autre partie des règlements de l'emploi dans la Fonction publique qui couvre les nominations de suppléance, et il s'agit du règlement 27. Si ces nominations sont faites pour une période, comme le spécifie l'article 27 du règlement, de 2, 3, ou 4 mois, selon la catégorie d'emploi à laquelle elles s'appliquent, elles peuvent également faire l'objet d'appel.

Avec votre permission, monsieur le président, j'aimerais répondre à la question précédente de M. Eglington: A savoir sur quel base peuvent-ils faire appel? Généralement ils invoquent deux raisons: Tout d'abord, le fait qu'on n'ait pas examiné leur candidature, c'est une raison d'appel tout à fait légitime, et, deuxièmement, le fait qu'ils estiment que leurs qualifications sont aussi bonnes, sinon meilleures, que celles de ceux qui ont été nommés. Il revient alors à la Commission d'appel d'évaluer ces raisons et de confirmer ou d'infirmer cette nomination. Si la Commission d'appel l'infirme, il faut recommencer le processus de sélection.

Le président: Monsieur Eglington, je vous demanderai d'attendre avant de poser votre question suivante, car je crois que

[Texte]

moment because I think the Vice-Chairman has to leave in a moment or two and he has one question he wants to ask.

Mr. Robinson: It might lead to more than that, I am afraid.

It is a question of understanding the terminology that we are using to some extent. Can you tell me when the term "opinion of the Commission" is mentioned, using the word "opinion", is that the same thing as a "judgment" of the Commission? Do you use these two terms interchangeably? We are talking about a judgment being made under Regulation 7(2) and under Section 10. I am not just clear when we use one or when we use the other and whether they mean the same thing in your mind, or do they mean something different in each of these sections?

Miss Belisle: Mr. Vice-Chairman, an opinion is made pursuant to a judgment of the Commission. But when the legislation uses the word "in the opinion of the Commission" that opinion can be expressed in several ways. It can be expressed by way of a regulation and, indeed, pursuant to Section 21 of the act some regulations have been made as to whose interests have been in the opinion of the Commission prejudiced to the effect in certain cases.

Commission prejudiced to the effect in certain cases. But it need not necessarily be made by way of regulation; it could be made by way of general policy bulletins or it could even be made on an ad hoc basis if need be. There is nothing in the legislation to state that the opinions of the Commission have to be specified in a particular way either by way of regulation or otherwise.

Mr. Robinson: I do not know whether that has created more problems than it has answered.

Let us go back to the word "judgment". When you are using the term "judgment", is this a subjective judgment that is reached or is it an objective judgment; or is it a combination of factors depending on the section of the act that you are dealing with?

Miss Belisle: If we take the case, Mr. Vice-Chairman, of the staffing officer who is thinking of using the process set out in Regulation 7(2), when Regulation 7(2) says that he has to be of the opinion that a competition would not have a more favourable result in identifying the candidate than the process in Regulation 7(2). He has to form an opinion. That opinion is formed by way, as has been indicated in the Chairman's letter to the Chairman of the Committee, of assessing the costs of running a competition, the delays in running a competition, the potential candidates on the market for a job. These are all individual judgments of the situation. It is the composite of that that enables the staffing officer to come to an opinion, which is the opinion of the Commission.

• 1210

Mr. Robinson: what you are saying is that to arrive at an opinion the staffing officer will reach a series of judgments.

Miss Belisle: That is right.

Mr. Robinson: Are these judgments subjective or objective or a combination of both?

[Traduction]

le vice-président doit nous quitter sous peu, et il a une autre question à poser.

M. Robinson: J'ai peur que cela ne prenne beaucoup plus de temps que prévu.

Ma question porte sur la terminologie utilisée et son interprétation. Lorsque vous parlez d'avis de la Commission, parlez-vous de jugement? Utilisez-vous ces deux termes indifféremment? Il s'agit d'un jugement pris en vertu du règlement 7(2) et de l'article 10. Je suis un peu perdu quant à l'utilisation de l'un ou de l'autre. Signifient-ils la même chose pour vous, ou signifient-ils quelque chose de différent dans chacun de ces articles?

Mlle Belisle: Monsieur le vice-président, l'avis exprimé est le résultat d'un jugement porté par la Commission? Mais lorsque dans le texte législatif on parle de «l'avis de la Commission», cet avis peut être exprimé de plusieurs manières. Il peut être exprimé par le biais d'un règlement et, bien entendu, conformément à l'article 21 de la loi, certains règlements ont été établis quant au préjudice causé aux intérêts de certains de l'avis de la Commission dans certains cas.

Mais il n'est pas nécessaire de recourir au règlement; cela peut se faire simplement par une directive ou même sans rien du tout. Rien ne dit dans le texte législatif que les avis de la Commission doivent être rendus d'une manière particulière soit par voie de règlement ou autrement.

M. Robinson: Je ne sais pas si cette réponse crée plus de problèmes qu'elle n'en résout.

Revenons au terme «jugement». Lorsque vous utilisez le terme «jugement», s'agit-il d'un jugement subjectif ou d'un jugement objectif; ou bien s'agit-il de la combinaison de certains facteurs dépendant de l'article de la loi mis en cause?

Mlle Bélisle: Si nous prenons le cas, monsieur le vice-président, de l'agent de dotation qui pense utiliser le processus prévu au règlement 7(2), ce règlement stipule qu'il faut qu'il soit persuadé qu'un concours ne lui permettra pas de trouver un meilleur candidat. Il doit se faire une idée. Le président dans sa lettre au président du Comité indique qu'il y parvient en évaluant les coûts de la tenue d'un concours, les retards éventuels, le nombre de candidats qu'on peut trouver sur le marché pour un emploi donné. Tout cela implique des jugements individuels de la situation. C'est donc cet ensemble qui permet à l'agent de dotation de se faire une idée, laquelle devient celle de la Commission.

M. Robinson: Vous dites donc que pour se faire une idée l'agent de dotation fait d'abord une série de jugements.

Mlle Bélisle: C'est cela.

M. Robinson: Ces jugements sont-ils subjectifs ou objectifs, ou les deux à la fois?

[Text]

Miss Belisle: I would say they are a combination of both.

Mr. Robinson: If you are dealing with Regulation 7(2), would you not be more inclined to be using objective judgments to reach the opinion, whereas under Section 10 it is mostly subjective judgments to reach an opinion?

Miss Belisle: I would hope, sir, that in all cases it would be a blend of objective judgments. Otherwise . . . Let us say that in exercising its opinion, in Section 10, the Commission would go by purely subjective judgments, then I think it possibly would have a lot of difficulty in defending its opinion when it was challenged by honourable members in the House. I think it would have to base its opinion on judgments of a reasonably objective value. In other words, it would have to be the judgment of a reasonable man, the reasonable man of the criminal law, we will say, because otherwise it could not explain its opinion to the satisfaction of honourable members. It would be a capricious opinion, if it were based wholly on subjective judgment, so I think it must satisfy itself reasonably objectively.

Now, if you change three commissioners to three other commissioners, you would probably have some different opinion to some extent, because of the individuals involved, because of their backgrounds, and possibly because of changing circumstances. But we would hope, at least honourable members would hope, that the opinions would be reasonably along the same line, otherwise I think Parliament . . .

Mr. Robinson: You are talking about *stare decisis* now, and I suppose maybe this is the way you hope to look at it, you build up a lot of case law in the matter—but when you are taking isolated cases, as our counsel was pointing out to us, each isolated case, on its own set of facts, to come to grips and make this kind of decision. I think one gentleman over here was talking about a case in the Yukon or someplace, the situation where nobody wants to go there; so maybe, in that kind of situation, there is a judgment made to give somebody the job even though he is not as qualified as others may be, but only on the basis that the individual does not want to go there. But I am still unclear, frankly, as to how you arrive at these decisions.

Miss Belisle: I think, Mr. Vice-Chairman, we would have to examine each situation in fact. But you must bear in mind that the staffing officers who make these judgments on behalf of the Commission have in their hands a staffing manual which is “yea” thick, the act, the regulations, and a telephone by which they can telephone to Ottawa or to their supervisor or superior, as to what is the best thing to do, if needs be. These people operate within the system and operate in a fairly consistent manner, so that the opinion that is formed by staffing officer A in Edmonton is, hopefully, with time, reasonably consistent with the opinion that would be formed by staffing officer B in Halifax, given the same set of facts.

• 1215

The Chairman: Mr. Eglington, you wanted to intervene at one point there.

[Translation]

Mlle Bélisle: Les deux à la fois.

M. Robinson: Dans le cas du règlement 7(2), ne diriez-vous pas plutôt qu'il s'agit de jugements objectifs, tandis que ce sont avant tout des jugements subjectifs que l'on fait pour l'article 10?

Mlle Bélisle: J'aimerais croire, monsieur, que, dans tous les cas, il s'agit d'un ensemble de jugements objectifs. Sans quoi . . . supposons qu'en se faisant une idée, pour l'article 10, la Commission porte des jugements purement subjectifs. Je pense qu'ensuite il lui serait très difficile de défendre l'opinion qu'elle s'est faite s'il y avait contestation de la part des députés. Je pense que son opinion devrait être fondée sur des jugements relativement objectifs. En d'autres termes, il faudrait que cela soit le jugement d'une personne raisonnable, faute de quoi la Commission ne pourrait pas justifier son opinion de manière satisfaisante devant les députés. Il s'agirait d'une opinion capricieuse si elle était fondée uniquement sur un jugement subjectif. Voilà pourquoi je pense qu'il lui faut le faire de manière relativement objective.

Si toutefois, on remplaçait les trois commissaires par trois autres, les opinions varieraient peut-être à cause des personnes en place, à cause de leur formation et également à cause de circonstances différentes. Quant à nous, du moins quant aux députés, il est à espérer que de toute façon ces opinions soient relativement les mêmes, sans quoi je pense que le Parlement . . .

M. Robinson: Vous faites allusion ici au fait de *stare decisis* je suppose c'est peut-être la façon dont vous souhaitez envisager les choses: réunir de nombreux cas de litige et, ensuite, comme l'a dit notre conseiller, examiner chaque cas isolé, à la lumière des faits, afin de les résoudre et d'aboutir à une décision. Je crois que quelqu'un a fait allusion ici à un cas au Yukon, je pense, qui est un endroit où personne ne veut aller. C'est peut-être ce genre de situation qui vous amène à donner l'emploi à un candidat qui n'aura peut-être pas les mêmes qualifications que les autres qui refusent d'aller là-bas. Mais je dois vous dire que je ne comprends pas encore très bien comment vous aboutissez à ces décisions.

Mlle Bélisle: Monsieur le vice-président, il nous faut examiner chaque situation. N'oublions pas que les agents de dotation qui portent des jugements au nom de la Commission peuvent se référer à des manuels de dotation très volumineux, à la loi, aux règlements, et ils peuvent toujours consulter au besoin les responsables ici à Ottawa, par téléphone, ou encore leur surveillant ou leur supérieur hiérarchique afin de prendre la meilleure décision possible. Ces gens œuvrent dans un cadre précis suivant des principes assez cohérents, si bien que l'opinion d'un agent de dotation X à Edmonton est avec le temps relativement proche de l'opinion qu'un agent de dotation Y à Halifax a déjà donnée dans les mêmes circonstances.

Le président: Monsieur Eglington, vous aviez quelque chose à dire.

[Texte]

Mr. Eglington: It is a very simple and perhaps ingenuous question. Since the witnesses keep speaking about the things that are done, the factors that are taken into consideration and the consistency which they hope for, why cannot some of these things be included in regulation 7(2) to make clear that what is going on is not the formation of a capricious opinion but the following of a process of personnel selection. I emphasize that the formation of an opinion is the result of a process of personnel selection; it is not in itself the process of personnel selection. Certainly it is not one designed to establish merit.

Mr. Gallant: Mr. Chairman, if I could make one comment on that point, it is this, that this is one of the reasons why we have been having consultations with the unions and with the departments on a proposed revision of the whole regulation 7 to make it absolutely clear what the conditions are that have to be met in arriving at the decision not to follow the competitive route.

Senator Bélisle: What is the time frame on that?

Mr. Gallant: We hope, Mr. Chairman, that we will be able to have a final version within a very few weeks, which would then be forwarded to this Committee and to Privy Council Office for execution.

Mr. Eglington: Will the amendments that are proposed actually set forth a process as distinct from denominating the opinions which must be formed before you go to use a process? Will they set out what the responsible staffing officer has actually got to do in forming the opinion that he should proceed otherwise than by data stream, inventory, competition and so on, so that it would be seen that there is a process of personnel selection? This has been the Committee's objection throughout. It is not that the competition is not being used; it is simply that section 7.(2) does not set out a process of personnel selection designed to establish merit of candidates.

Mr. Giroux: Mr. Chairman, if I may answer that, the changes to regulation 7 will identify those other processes of personnel selection by specifying what they are—transfer, reclassification, appointments of an underfill in their own position and other requirements that have been identified, such as appointments of emergency situations from outside the Public Service. They will specify clearly in regulation the instances and situations which the responsible staffing officer would be able to use to make appointments without competition.

The Chairman: That is not the point, it seems to me, at all, that counsel is making. Am I correct in that?

Mr. Eglington: That is correct, Mr. Chairman. We are not concerned with the specifications of the situations in which something other than competition can be used. What we are concerned about is that the regulation, when we have got past that point, then goes on to say that when you use such and such a process this is what you are going to do. In other words, that a process is actually set out, against which a logical appeal can then be taken.

[Traduction]

M. Eglington: Ce que j'ai à dire est très simple, et c'est peut-être une solution naïve. Les témoins ne cessent de parler de ce que l'on fait, des facteurs que l'on prend en considération et de la cohérence qu'ils s'attendent à y trouver, pourquoi alors ne pas insérer certains de ces éléments dans le règlement 7(2) pour dissiper tout soupçon et pour qu'on sache bien qu'il ne s'agit pas de caprice, mais d'un processus de sélection du personnel. Je souligne bien qu'une telle opinion est l'aboutissement d'un processus de sélection du personnel. Elle ne constitue pas par elle-même le processus de sélection du personnel. Ce n'est pas elle qui constitue la reconnaissance du mérite.

M. Gallant: Monsieur le président, j'aimerais faire une observation. C'est précisément cela, et voilà une des raisons pour lesquelles nous avons eu des pourparlers avec les représentants des syndicats et avec le ministère pour qu'on révise tout le règlement afin qu'il n'y ait aucune équivoque possible sur les conditions qui doivent être réunies avant de prendre la décision de ne pas tenir un concours.

Le sénateur Bélisle: Quels sont les délais ici?

M. Gallant: Monsieur le président, nous espérons avoir une version définitive d'ici quelques semaines et nous pourrions la communiquer aux membres du comité et au bureau du Conseil Privé pour acte.

M. Eglington: Est-ce que les modifications proposées offriront un processus différent qui n'exigera plus une opinion comme c'est le cas actuellement? Est-ce que les modifications préciseront exactement ce qu'un agent de dotation doit faire pour en arriver à la conclusion qu'il doit procéder autrement que par l'inventaire, les données d'informatique ou le concours, afin qu'il soit bien clair qu'il existe un processus de sélection du personnel? Voilà le reproche exprimé par les membres du comité. Ce n'est pas tellement qu'on ne passe pas par un concours, mais tout simplement que l'article 7(2) n'établit pas de processus de sélection du personnel permettant d'établir le mérite des candidats.

M. Giroux: Monsieur le président, les modifications à l'article 7 énuméreront les autres moyens de faire la sélection du personnel en spécifiant ce qu'ils sont: Mutation, reclassification, nomination à un niveau inférieur dans un poste donné et autre, comme par exemple nomination en cas d'urgence d'un non fonctionnaire. Les règlements préciseront clairement que les cas où les agents de dotation pourront faire des nominations sans tenir un concours.

Le président: Mais là n'est pas la question. A mon avis ce n'est pas ce que notre conseiller essaie de dire. Vous ai-je bien compris?

M. Eglington: Oui, monsieur le président. Ce qui nous intéresse, ce ne sont pas les conditions données dans une situation précise où l'on a choisi de ne pas avoir recours à un concours. Ce qui nous inquiète, c'est que le règlement, une fois cette étape terminée, précise que, lorsque l'on utilise un tel processus, les choses se passeront de telle façon. En d'autres termes, un processus est établi, contre lequel il est possible d'interjeter appel.

[Text]

Miss Belisle: With respect, Mr. Chairman, I think the animal that is contemplated, indeed the animal that is in regulation 7(2), is a process of direct appointment without, really, further mechanisms. So really what the new regulation proposes to set out are the situations when that direct process can be used as opposed to the competitive process. But since it is a direct process, and there is no specified procedure involved, you can hardly describe it with very elaborate terms.

Mr. Eglington: Miss Belisle, you have essayed some attempt at it in the circular which the commission has sent out. There has been an attempt to say to departments that if you want us to appoint without competition and without inventory, you will do this, this and this and there are seven or eight matters there.

• 1220

There may be some dispute about the vagueness of some of them but there is an attempt to describe a process, and merely saying that for reclassification of appointments, reclassification of the same job, we can appoint direct, or for lateral transfer we can appoint direct, is not to set out a process of personal selection designed to establish merit of candidates.

Mr. Gallant: If I could add, Mr. Chairman... I think I replied to Mr. Eglington's question. I told him that the regulation to which he proposed changes would identify the various situations in which Section 7(2) appointments could be made. The actual mechanics and operational details on how this could be done will be specified in policies and in bulletins, and the repository of all of these is the staffing manual, which contains the detailed procedures on how these are to take place. If, for example, the process of effecting a transfer is already covered in a bulletin which is many pages long, the Commission at this stage in its process of revising regulation 7 wants to make it clear in the Regulations what these other processes are, but does not want to tie up the regulations or make them so complex as to go to the details of operational procedures...

Mr. Eglington: But you are prepared to make the manual complicated.

Mr. Gallant: This is the purpose of the bulletins and the other instruments which are available to responsible staffing officers, and which they are required to follow under the authority that is granted to them by the instruments of delegation that are provided from the Commission to the various deputy heads of departments.

The Chairman: I did not catch your interjection, Mr. Eglington.

Mr. Eglington: But while you are prepared to make the bulletins as complicated as need be, you are not prepared, I take it, to specify anything in the Regulations as to what is the nature of the process?

Miss Belisle: If I may interject, Mr. Chairman. With respect, I have looked at these procedures to which Mr. Eglington has referred and really, they are not any more of a process than that which would be applicable. For instance, the

[Translation]

Mlle Belisle: Monsieur le président, il faut préciser que le règlement 7(2) vise avant tout à établir un processus de nomination directe sans autre mécanisme. Le nouveau règlement propose d'énumérer les situations où un processus de nomination directe peut être utilisé de préférence à un processus concours. Mais puisqu'il s'agit d'un processus de nomination directe, et qu'aucune procédure n'est précisée, on ne peut en parler de façon très précise.

M. Eglington: Mademoiselle Belisle, vous avez essayé de le faire dans une circulaire de la Commission. Vous avez essayé de dire au ministère que s'ils voulaient se passer de concours ou d'inventaire, ils devaient réunir certaines conditions, sept ou huit au total.

On peut se quereller sur le caractère vague de certaines d'entre elles, mais on cherche à décrire une Procédure, et le simple fait de dire qu'au titre de la reclassification du même poste nous pouvons procéder à une nomination directe, de même que pour une mutation latérale, ne revient pas à établir une méthode pour la sélection du personnel en fonction du mérite des candidats.

M. Gallant: Qu'il me soit permis d'ajouter ceci, monsieur le président... Je crois avoir répondu à la question de M. Eglington. Je lui ai dit que la réglementation qu'il se propose de modifier préciserait les différents cas dans lesquels on pourrait procéder à des nominations en invoquant l'article 7(2). Toutes les modalités en seront précisées par des directives et des bulletins, mais le manuel de dotation en personnel qui renferme les modalités dans leur détails constitue le document de base pour tout ceci. Supposons, par exemple, que la procédure de mutation soit déjà expliquée dans un bulletin de plusieurs pages; la Commission qui est en train de revoir l'article 7 tient à indiquer clairement dans le règlement quelles sont ses autres procédures, sans vouloir toutefois rendre ce règlement trop rigide ou trop complexe en entrant dans les détails de toutes les opérations...

M. Eglington: Mais vous n'hésitez pas à rendre ce manuel complexe.

M. Gallant: Voilà la raison d'être des bulletins et autres documents dont disposent les responsables de la dotation, et on leur demande de les suivre en vertu des pouvoirs que la Commission leur délègue.

Le président: Je n'ai pas compris votre intervention, monsieur Eglington.

M. Eglington: Mais si d'une part vous êtes prêt à rendre ces bulletins aussi complexes qu'il le faudra, en revanche vous n'êtes pas prêt à préciser quoi que ce soit dans le règlement quant à la nature même de la procédure?

Mlle Bélisle: Qu'il ne soit permis d'intervenir, monsieur le président. Excusez-moi, mais j'ai étudié les procédures auxquelles M. Eglington a fait allusion et, à vrai dire, elles n'ajoutent rien à ce qui s'applique déjà. Par exemple, les avis

[Texte]

staffing action form always applies, whether you go by way of competition, by way of inventory, or by way of 7.(2), you always have to have a staffing action. So that goes without saying, that is part of any appointment process. A statement of qualification applies whenever you have a job to fill. There is always a statement of qualification. A statement to justify the recommendation that 7.(2) should be used—well, that is really pursuant to the first part of 7.(2), as it is now.

Mr. Eglington: Now, now, Miss Belisle, please, do not gloss over that. A statement to justify the recommendation of Section 7.(2), the mere fact that a justification has to be entered in writing, lends some credence now to the formation of an opinion, whereas the opinion before is totally unregulated, in Section 7.(2) is totally unregulated. Now, by internal document the opinion has to be expressed and buttressed by reasons, and it is buttressed further by Section 6, an indication of the number of potential candidates who would be in the area of competition if a competitive process were held.

I am certainly not prepared to say that items 1 to 7 necessarily lay out an ideal process, or perhaps even a process that satisfies the requirements of Section 10 of the Act, but it certainly goes a long way further than the formation of an unregulated opinion in Section 2.(7) of the Regulations.

Miss Belisle: Mr. Chairman, when the legislation gives the Commission the power to make opinions in certain matters, it does not say “the opinion in writing of the Commission.” There are some statutes where that is said, that the opinion must be confirmed in writing, but this is not the case here. It could be said. But I understand that Parliament wishes to set up an office for the comptroller of paperwork, with a staff of twenty. Well, if we have to have written opinions for every appointment made under Regulation 7.(2), perhaps we would need an awful lot of paper and a lot more staff, both within the Commission and within the office of the new commissioner of paper-works.

Mr. Eglington: But you have asked for it, Miss Belisle, in the circular, so presumably you will have a lot of paper.

• 1225

Miss Belisle: Perhaps the commission has asked for it for the time being in order to assess what the situation really is, but it can also revoke this at any time.

Mr. Eglington: Yes, that is exactly what worries me.

Mr. Gallant: Mr. Chairman, could I ask Peter Smith, the Director General of Staffing Audit, to speak to this point.

Mr. Peter Smith (Director General of Staffing Audit, Public Service Commission): I would just like to raise a few issues that have to be addressed.

As far as the manner in which the Public Service Commission has control over Section 7.(2), I think there are several mechanisms, one of which I am responsible for—the Audit Branch. I think it should be said that, during the course of audits of departments that are exercising delegated authority

[Traduction]

concernant les postes à pourvoir subsistent, qu'on procède par concours, par inventaire ou en invoquant l'article 7(2); peu importe, il faut agir. Par conséquent il va de soi que cela fait partie de n'importe quelle procédure de nomination. Une déclaration indiquant les qualifications s'applique chaque fois qu'on a un poste à pourvoir. Cette déclaration est toujours exigée. Elle justifie la recommandation selon laquelle l'article 7(2) devrait être utilisé—en fait, cela relève de la première partie de l'article 7(2) dans sa version actuelle.

M. Eglington: Attention, attention, mademoiselle Bélisle, ne vous méprenez pas là-dessus. Le simple fait qu'une justification, une déclaration justifiant la recommandation de l'article 7.(2), doive être présentée par écrit permet désormais d'accréditer l'opinion qu'on s'est formée, alors qu'auparavant cela ne faisait l'objet d'aucun règlement; l'article 7(2) passe cela totalement sous silence. Dorénavant, l'opinion doit être exprimée dans un document interne avec toutes les raisons qui la motivent, et en outre intervient l'article 6 avec l'indication du nombre des candidats susceptibles de se présenter à un concours au cas où l'on opterait pour cette solution.

Loin de moi l'idée que les articles 1 à 7 traduisent une procédure idéale ou même une procédure qui réponde aux conditions prévues par l'article 10 de la loi, mais ils représentent un progrès considérable par rapport à l'article 2(7) du règlement où la formation d'un jugement échappe à toute réglementation.

Mlle Bélisle: Monsieur le président, lorsque la loi habilite la Commission à se prononcer sur certaines questions, elle ne dit pas qu'il faut avoir par écrit l'opinion de cette Commission. Il existe des lois où l'on précise que l'avis doit être confirmé par écrit, mais ce n'est pas le cas ici. On pourrait le dire. Mais je comprends que le Parlement veuille établir un bureau pour le Commissaire administratif avec un effectif de 20 employés. S'il nous faut un avis par écrit chaque fois qu'une nomination aura lieu en vertu de l'article 7(2) du règlement, cela se traduira par une paperasserie considérable, ainsi que par une augmentation des effectifs, non seulement au sein de la Commission mais également au bureau du nouveau commissaire.

M. Eglington: Mais c'est bien ce que vous avez demandé, mademoiselle Bélisle, dans la circulaire; je présume donc que vous aurez beaucoup de papier.

Mlle Bélisle: La Commission a peut-être voulu adopter ce système pendant quelque temps afin d'évaluer la situation actuelle, mais elle peut l'abandonner quand elle le veut.

M. Eglington: C'est justement ce qui m'inquiète.

M. Gallant: Monsieur le président, je vais demander à Peter Smith, directeur général de la vérification, de nous parler.

M. Peter Smith (directeur général de la vérification, Commission de la Fonction publique): J'ai quelques remarques à faire au sujet des points déjà soulevés.

Il existe plusieurs mécanismes—dont la direction de la vérification, dont je suis le chef—qui permettent à la Commission de la fonction publique d'appliquer l'article 7(2). Je dois vous dire que nous tenons compte du nombre de nominations faites en vertu de l'article 7(2) et en vertu d'autres procédés au

[Text]

given to them by the Public Service Commission, we do indeed, as part of the process, look at the number of appointments made, if you will, under Section 7.(2), or other appointments, other processes. But in the context of reviewing Section 7.(2) appointments, there are minimum documentation requirements, which the auditors review in the form of competition, followed with the appointment.

There are judgmental decisions taken by the auditors to establish, first of all, why the officer who made the appointment took the recourse of Section 7.(2). He has to justify and, whether it is sent to the Public Service Commission, regional office or headquarters, it is on the file and it has to be there. If it is not on the file, the auditor makes a recommendation, first of all, whether he feels the appointment was meritorious, and if it was not, then certain courses of action are taken.

The second point I would like to make is that reference was made with regard to those appointments under Section 7.(2) that are appealable. There is another recourse, however, for employees, and that is through the investigation route. I happen to be the former Director of Investigations, and there were a number of complaints raised as a result of individuals feeling themselves prejudicially affected by the use of Section 7.(2). I think those complaints were handled expeditiously, in the sense that corrective action was taken.

So there are checks and balances in place, but I simply wanted to assure the Committee that the Audit Branch is aware and concerned about the justification, if you will, required by a staffing officer exercising this authority under Section 7.(2) of the delegation.

The Chairman: I am afraid that we are getting pretty close to the usual hour of adjournment, and I wonder what our . . . Monsieur Béchar, avez-vous quelque chose à dire?

M. Béchar: Monsieur le président, je désire invoquer le Règlement. Je n'ai pas voulu le faire plus tôt par délicatesse à l'égard de notre excellent conseiller, M. Eglington, mais je soumets bien respectueusement que la façon de procéder employée aujourd'hui n'est pas du tout conforme à la procédure parlementaire.

Le président: Pour quelle raison, monsieur Béchar?

M. Béchar: Pour quelle raison? Parce que la Commission de la Fonction publique comparaisait devant le comité aujourd'hui et depuis le début, M. Eglington est en conférence avec M. Gallant et les autres avocats de la Commission de la Fonction publique. Malgré tout le respect que j'ai pour M. Eglington, vous admettez, monsieur le président, que le comité est formé de sénateurs et de députés du Parlement. Pourtant, nous ne sommes plus que deux, ici présentement. Les autres sont partis.

Le sénateur Asselin: Ce sont les meilleurs.

M. Béchar: C'est ça, et je ne conteste pas la capacité de M. Eglington, il est très compétent; mais il est le conseiller du comité, il n'est pas membre de ce comité.

Étant le conseiller du comité, il aurait peut-être pu informer les membres du comité et préparer des questions de ce genre. On en aurait eu des questions à poser aux commissaires, mais à 12 h 30, on ajourne.

[Translation]

cours de notre vérification auprès des ministères à qui la Commission a délégué autorité. Mais en étudiant les nominations faites en vertu de l'article 7(2), les vérificateurs étudient un certain nombre de documents qui se rapportent au concours qui précède la nomination.

Les vérificateurs essaient de déterminer pourquoi l'agent qui a fait la nomination a eu recours à l'article 7(2). Ils doivent se justifier, et les documents pertinents doivent se trouver au dossier, qu'ils se trouvent au bureau régional ou au bureau chef de la Commission. Si les documents pertinents ne se trouvent pas au dossier, le vérificateur dit tout d'abord s'il estime que la nomination était méritée, et propose une voie d'action, le cas échéant.

On a parlé tantôt du recours à l'appel dans le cas de certaines nominations faites en vertu de l'article 7(2). Un employé peut procéder autrement, s'il le veut, et exiger qu'une enquête soit faite. Il se trouve que je suis l'ancien directeur des enquêtes; je suis en mesure de vous dire que plusieurs plaintes ont été faites par des personnes qui se considéraient lésées à cause de l'application de l'article 7(2). Nous avons réglé ces cas de façon efficace dans l'intérêt de la justice.

Il existe donc des mécanismes pour assurer la vérification et un bon équilibre. La direction de la vérification sait fort bien qu'il est parfois nécessaire de justifier des nominations qui sont faites en vertu de l'article 7(2).

Le président: Le temps court, et il est presque l'heure de lever la séance. Did you have anything to say, Mr. Béchar?

Mr. Béchar: I have a point of order, Mr. Chairman. I had wanted to speak earlier, but I held myself back out of respect for Mr. Eglington, our very excellent legal advisor. I am nonetheless of the opinion that we did not respect parliamentary procedure today.

The Chairman: In what way?

Mr. Béchar: Public Service Commission officials were our witnesses today, but since the beginning of the meeting, Mr. Eglington has been conferring with Mr. Gallant and other Commission lawyers. With all due respect, Mr. Eglington, I must point out that this Committee is made up of senators and members of Parliament, even if there are only two of us present.

Senator Asselin: And we are the cream of the crop.

Mr. Béchar: I am not questioning Mr. Eglington's ability, since he is no doubt very competent. But he is after all an advisor to the Committee and not a member.

As our advisor, he could perhaps have spoken with us beforehand and prepared questions for us to ask. But now it is 12.30, and we are adjourning.

[Texte]

Le président: Oui, je suis d'accord sur quelques points monsieur Béchar, mais je crois utile de voir M. Eglington poser des questions afin qu'il puisse préparer le terrain pour les questions des membres du comité.

M. Béchar: C'est fini! A 12 h 30, on ajourne.

Le président: Justement, oui, je crois qu'il faut différer la discussion de cette question à une séance ultérieure, parce que ce matin, nous n'avons que jeté un coup d'œil sur la question—et il faudra, à mon avis, tenir une séance ultérieure afin que les membres du comité puissent poser des questions de la sorte que vous venez d'indiquer.

M. Béchar: M. Eglington aurait très bien pu rencontrer les gens de la Commission de la Fonction publique en privé, nous soumettre ce qu'il aurait dit, et nous aurions ensuite pu questionner M. Gallant.

• 1230

Le sénateur Asselin: J'aimerais aussi invoquer le Règlement monsieur le président... A moins que je ne me trompe, la raison d'être de notre Comité mixte c'est de faire respecter les règlements qui suivent une loi votée par le Parlement. Je pense que c'est l'objectif principal de notre comité. Et si les hauts fonctionnaires de la Commission de la Fonction publique nous disent qu'ils respectent la Loi et les règlements qui découlent de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique, je me demande si nous ne devrions pas demander plutôt, puisque nous ne sommes pas satisfaits de l'article 7.2 des Règlements de la Commission, demander, dis-je, au Parlement de changer la loi et les règlements. Et je me suis laissé dire qu'il y a un projet de loi au Parlement, à la Chambre des communes et au Sénat, qui sera présenté à ce sujet pour éventuellement changer cette loi. Il serait peut-être temps pour les parlementaires d'intervenir si des injustices ont été commises en vertu de l'article 7.(2). Ce sera alors de notre devoir, de notre responsabilité d'intervenir pour corriger ces injustices-là, et demander au gouvernement de changer les règlements. Il nous faudra intervenir aussi pour que la loi soit plus complète et plus juste pour tout le monde.

Je ne viens pas souvent au Comité, mais j'ai assez d'expérience parlementaire, car cela fait une vingtaine d'années que je suis membre du Parlement, pour me demander où l'on va en tant que comité quand on dit aux gens: «Eh bien, écoutez, l'article 7.(2) du règlement-là, nous autres, nous n'en sommes pas satisfaits!»

Le président: Ce n'est pas une question d'être satisfait ou de ne pas être satisfait, monsieur Asselin. Vous parlez des règlements et de la loi; mais ce sont deux choses tout à fait différentes.

Le sénateur Asselin: Ah cela, je le sais!

Le président: ... Parce que, c'est le Parlement qui fait la loi...

Le sénateur Asselin: C'est sûr.

Le président: C'est la Commission qui fait les règlements, n'est-ce pas?

[Traduction]

The Chairman: Some of your points are well taken, Mr. Béchar, but I think it was very useful for Mr. Eglington to ask his questions in order to do some ground work for the members of the Committee.

Mr. Béchar: Too late now! It is 12.30 and we have to adjourn.

The Chairman: We could perhaps continue this discussion at a later meeting. This morning we have just had a rapid overview of the whole area and I think we should have another meeting so that the members of the Committee may have a chance to ask questions as well.

Mr. Béchar: Mr. Eglington could easily have met with the Commission representatives privately, and then report back to us. It would then have been up to the members of the Committee to question Mr. Gallant.

Senator Asselin: I would also like to raise a point of order, Mr. Chairman. If I am not mistaken, the reason for this special committee's existence is to see that the regulations following the enactment of a law by Parliament are respected. I think that this is the main purpose of our Committee. If the officials of the Public Service Commission tell us that they respect the Public Service Employment Act and regulations flowing from it, then I wonder whether it would not be preferable, since we are not satisfied with Section 7.2 of the Commission's regulations, to ask Parliament to change the act and regulations. I have been told that a bill will be brought before Parliament, either in the House of Commons or the Senate, with a view to making amendments to the act. It might be time for parliamentarians to intervene if injustices have been committed under Section 7.2. It would then be our duty and our responsibility to intervene to see that these injustices are corrected and to ask the government to change the regulations. Our action would also be necessary to see that the act is more complete and more just for everyone.

I do not often come to the Committee, but I have enough parliamentary experience since I have been a member of Parliament for 20 years, and I wonder what exactly we are up to as a Committee when we say that we are not satisfied with Section 7.2 of the regulations...

The Chairman: It is not a matter of being satisfied or not being satisfied, Mr. Asselin. You are talking about the regulation and the act, but these are two distinct things.

Senator Asselin: Yes, I know.

The Chairman: Since it is Parliament which makes the law...

Senator Asselin: Of course.

The Chairman: But it is the Commission which makes the regulations, is it not?

[Text]

Le sénateur Asselin: Approuvé par le gouverneur général en conseil. Mais nous devons vérifier si les règlements émis par les différents ministères, sont des règlements conformes à la loi.

Le président: Oui, justement.

Le sénateur Asselin: C'est notre devoir!

Le président: C'est ce que nous faisons en ce moment, je crois...

Le sénateur Asselin: Si vous me le permettez... Tant que l'on ne m'aura pas prouvé que la Commission de la Fonction publique n'observe pas les règlements édictés par le gouverneur général en conseil, je me demande: Que fait-on ici? Que doit-on faire? Pourquoi intervenir dans le débat? La seule intervention qu'on pourrait faire, monsieur le président, c'est de demander au Parlement d'abord, de changer la loi, puis au gouvernement, de changer les règlements.

M. Bécharde: Oui, c'est ce qu'on fait, parce qu'on trouve qu'ils sont trop larges parfois ou qu'ils pèchent un petit peu contre la loi.

Le président: Enfin, à mon avis, il est de notre devoir de discuter les règlements édictés par n'importe quelle autorité...

Le sénateur Asselin: Oui, oui.

Le président: ... y compris, le gouverneur général en conseil, pour nous convaincre que ces règlements-là sont conformes à la loi.

Le sénateur Asselin: Oui.

Le président: Si j'ai bien compris c'est notre devoir en tant que Comité, et ce sont les critères que nous avons adoptés et qui ont été confirmés par les deux Chambres.

Le sénateur Asselin: Oui, permettez-moi monsieur le président... mais depuis ce matin, j'entends notre conseiller juridique, qui est un homme extrêmement brillant, il a bien préparé sa cause, je peux vous le dire, questionner les hauts fonctionnaires de la Commission de la Fonction publique. Je pense cependant qu'il n'a pas démontré que ces gens-là, à quelque moment que ce soit, n'ont pas observé les règlements édictés en ce qui concerne la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique à propos de l'article 7.2. Je n'ai rien vu.

Évidemment, vous avez des lettres, monsieur Eglington que vous avez écrites... vous vous êtes plaint; pour certaines choses, vous avez eu des réponses de la Fonction publique... Mais ce matin, pouvez-vous dire que ces gens-là n'ont pas suivi scrupuleusement les règlements établis? C'est la question que je me pose: Est-ce que vous êtes capable de le prouver?

Mr. Eglington: The Regulation 7.(2) so far as I know has been followed in every instance because an opinion has been formed. The question that arose some years ago, and has been pursued ever since, is whether that regulation is itself consistent with the act. That has been sole example. Originally we were under the impression that...

Senator Asselin: If you are not satisfied with the act, you have to change the act. The Committee cannot change the law; Parliament will change the law.

[Translation]

Senator Asselin: Approved by the Governor in Council. But it is up to us to determine whether the regulations established by the different departments are in keeping with the act.

The Chairman: Yes, exactly.

Senator Asselin: This is our duty.

The Chairman: This is what we are doing at the present time, I believe...

Senator Asselin: But until such time as it has been shown to me that the Public Service Commission has not observed the regulations enacted by the Governor in Council, I would like to know what exactly is expected of us. What type of action is open to us? The only thing which we could do, Mr. Chairman, is to ask Parliament, first of all to amend the law, and to ask the government to change the regulations.

Mr. Bécharde: Yes, this is what we are doing, because we find in some cases that the scope is too wide or, in other cases, that they are somewhat out of keeping with the act.

The Chairman: In my opinion, it is our duty to discuss the regulation enacted by any authority...

Senator Asselin: Yes.

The Chairman: Including the Governor in Council, in order to make certain that these regulations are in keeping with the law.

Senator Asselin: Yes.

The Chairman: As far as I know, this is our duty as a Committee, and these are the criteria which we have adopted and which have been confirmed by the two Houses.

Senator Asselin: Yes, but allow me to point out, Mr. Chairman, that from the beginning of our meeting this morning, our legal adviser, who is an extremely brilliant man and has thoroughly prepared his case, this is very obvious, has been questioning the officials of the Public Service Commission, but I do not think that he has demonstrated that there has been at any time a failure to observe the regulations flowing from the Public flowing from the Public Service Employment Act, especially in relation to Section 7.2. At least I have seen nothing to this effect.

Of course, there is your correspondence, Mr. Eglington, there are some complaints and you did receive replies from the Public Service Commission. But you can tell us this morning whether there is anything which indicates that the established regulations have not been scrupulously followed? Are you able to prove this?

M. Eglington: Que je sache, le règlement 7(2) a été suivi dans chaque cas puisqu'une opinion a été formée. La question qui s'est posée il y a quelques années et qui continue à nous intéresser, c'est de savoir si le règlement lui-même est conforme à la loi. C'est ce qui nous préoccupe. Au début, nous avions l'impression que...

Le sénateur Asselin: Si vous n'êtes pas satisfait de la loi, il faut la changer. Ce n'est pas le Comité, mais le Parlement qui peut changer la loi.

[Texte]

• 1235

And the Committee is part of Parliament.

Mr. Bécharde: Yes, but Parliament as a whole will change the law, not a committee of Parliament will change the law; it can make some recommendation.

The Chairman: But we are not talking right now about changing the law. We are discussing here whether it is our duty to point out to Parliament what we think is an exercise of the power by the Governor General in Council and by the Commission which, in fact, is beyond the powers granted by Parliament. This is part of our duty as I understand it.

However, I do not wish to make a ruling on either of the points of order at present; I should like to consider them. We are now reduced to a very small number here and I think we cannot pursue the matter further now. But I think between now and the next meeting I shall have to take these points into consideration and see whether the points of order are, in my judgment, valid, make a ruling and then, of course, the ruling can be appealed if it is not satisfactory to the Committee.

Senator Asselin: I agree with that. I agree with that. I would like to have a ruling on the point of order I have just put forward before the Committee.

The Chairman: When I have had a chance to look at the record and get the thing clearer in my own mind than it is now, I shall be in a much better position to do this. I am afraid we have come, probably, to the end of our time now. It is the usual hour for adjournment. Is it satisfactory to you, Mr. Bécharde, if I defer any ruling until I have had a chance to examine the record.

Mr. Bécharde: Monsieur le président, je ne m'oppose pas à ce que de temps à autre on pose des questions, permission qui a toujours été accordée d'ailleurs. Mais ce matin, je trouve cela exagéré. Notre Comité doit siéger pendant une heure et demie et sur ce temps M. Eglington a pris des interventions venant d'ici et là. Quand on donne la parole à quelqu'un, on doit le laisser s'exprimer, donc il a pu le faire jusqu'à 12 h 25. Alors, je ne conteste pas sa compétence, mais comme il s'agit d'un comité du Parlement, les députés et les sénateurs devraient pouvoir parler pendant au moins deux minutes.

Le président: Certainement . . .

Le sénateur Asselin: Je me suis même excusé d'être intervenu.

Mr. Bécharde: Oui, le sénateur s'est même excusé.

Le sénateur Asselin: Monsieur le président, j'étais mal à l'aise de la façon dont cela se déroulait. Je voyais qu'il y avait le «procureur de la Couronne», comme vous l'appellez, qui interrogeait les membres de la Commission. Quand je suis intervenu, j'étais un peu gêné.

Mr. Gallant: Monsieur le président, si vous me le permettez, je donnerai un petit renseignement qui pourrait peut-être aider les membres du Comité à comprendre la situation actuelle, en réponse surtout à une observation qu'a faite le sénateur.

[Traduction]

Le Comité fait partie du Parlement.

M. Bécharde: Oui, mais c'est le Parlement dans son ensemble qui peut changer la loi, pas un simple comité; bien sûr, celui-ci peut faire une recommandation.

Le président: Mais notre discussion ne porte pas pour le moment sur une modification éventuelle de la loi. Il s'agit de savoir si nous devrions signaler au Parlement ce qui est, à notre avis, un exercice de pouvoir par le gouverneur en conseil et par la Commission qui dépasse la cadre établi par le Parlement. Ceci fait partie de notre devoir, si je l'ai bien compris.

Toutefois, je ne veux pas me prononcer sur ces deux questions de procédure à l'heure actuelle; je voudrais les étudier. Puisque le nombre de membres présents a été considérablement réduit, je crois que nous ne pourrions pas plus poursuivre cette question. D'ici la prochaine réunion, je devrai examiner ces questions de procédure pour déterminer si, à mon avis, elles sont valables et, ensuite prendre une décision qui pourra, évidemment, faire l'objet d'un appel si elles ne satisfait pas les membres du Comité.

Le sénateur Asselin: Je suis d'accord avec vous. J'aimerais avoir une décision sur la question de procédure que j'ai soulevée.

Le président: Après avoir lu les délibérations et élucidé ces questions, je serai en meilleure position pour prendre une décision. Nous sommes maintenant arrivés à l'heure habituelle de l'ajournement. Vous convient-il, monsieur Bécharde, que j'attende d'avoir lu le compte rendu avant de prendre une décision?

Mr. Bécharde: Mr. Chairman, I have no objection to questions being asked every now and then, once permission has been given, and it is always forthcoming. But, in my opinion, this morning's procedure was excessive. Our Committee meets for an hour and a half, and out of this time, Mr. Eglington took an hour and a quarter. When someone has the floor, he must be given a chance to speak, and Mr. Eglington was able to do so until 12:25. I am not challenging his competence, but since this is a parliamentary Committee, the members of Parliament and the senators should at least be able to talk for two minutes.

The Chairman: Certainly . . .

Senator Asselin: I even apologized for intervening.

Mr. Bécharde: Yes, the Senator even apologized.

Senator Asselin: Mr. Chairman, I was uneasy at the way things were proceeding. He was the Crown Prosecutor examining the members of the Commission, and when I intervened, I felt a bit embarrassed.

Mr. Gallant: Mr. Chairman, if you would allow me, I would like to pass on some information which might be useful to the members of the Committee in understanding the present situation. This is in reply to remarks made by the Senator.

[Text]

Vous avez parlé de la révision de la loi. La loi actuelle est vieille de dix ans. Le Comité mixte du Parlement et du Sénat qui s'était penché sur la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique avait recommandé qu'un comité spécial soit mis sur pied pour entreprendre la révision de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique.

Le gouvernement a annoncé en février dernier qu'un tel comité était mis sur pied et il a annoncé en décembre la nomination du troisième membre du comité, le président. Ce même comité a déjà fait paraître des annonces dans les journaux invitant tous ceux qui auraient intérêt à faire valoir un point de vue au sujet de la révision de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique à venir rencontrer les membres de ce comité spécial. Ce comité a comme mandat de présenter un rapport, autant que possible, à la fin de 1978 et au plus tard au début 1979. Ensuite, un projet de loi serait préparé par le gouvernement pour être déposé en Chambre. Donc, c'est une révision totale de la loi qui serait déposée en Chambre, vraisemblablement tard en 1979 ou tôt en 1980.

Le sénateur Asselin: On m'a informé de cela aussi.

The Chairman: I think perhaps we have gone as far as we can get today. We have the points of order to decide, of course. It will be necessary for us to consider what our future procedure will be. I am inclined to think myself that we have now pretty well boxed the compass on this subject, that all the points the Committee wants to make have been pretty well made but that is subject to the possibility that on subsequent occasions various members of the Committee may want to express various opinions, ask various questions and might want them now on the record.

But I have a feeling of *déjà vu* on this. We have been round and round the merry go round and we have had the questions that have been put by members of the Committee, by Counsel, we have had the answers, and we are not getting really anything very new. I suspect that we may come pretty shortly to the point where we have got to decide whether we are going to do anything further about this and, if so, what.

• 1240

I think, unless the members of the Committee have something else urgent to say, we had better now adjourn.

Some hon. Members: Agreed.

The Chairman: I should have thanked the members of the Commission for coming.

[Translation]

You talked about a review of the act. The present act has been in existence for 10 years. The Joint Committee of the House of Commons and the Senate which looked into the Public Service Staff Relations Act recommended that a special committee be set up to undertake a review of the Public Service Employment Act.

The government announced last February the creation of such a committee and, in December, the appointment of the third member of the committee, the Chairman. This committee has already had notices appear in the newspapers inviting those interested in expressing an opinion on the review of the Public Service Employment Act to attend committee meetings. The committee is expected to present the report by the end of 1978 or at the latest, the beginning of 1979. A bill will be drawn up by the government and tabled in the House. A complete review of the act will be tabled in the House most likely late in 1979 or early in 1980.

Senator Asselin: Yes, I have been told about this too.

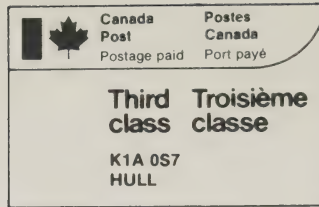
Le président: Je crois que nous avons fait autant de progrès que possible aujourd'hui. Il reste à prendre une décision sur les questions de procédure. Nous devons étudier quelle sera notre procédure à l'avenir. Personnellement, je crois que nous sommes revenus à notre point de départ et que le Comité a pu faire valoir tout ce qu'il avait à dire sur ce sujet. Bien sûr, il se peut qu'à l'avenir les membres du Comité veuillent exprimer différentes opinions ou poser de nouvelles questions pour les consigner au procès-verbal.

Mais j'ai une impression de *déjà vu*. Nous avons fait le tour du sujet à maintes reprises, les membres du Comité et le conseiller juridique ont posé leurs questions, nous avons reçu des réponses et nous n'apprenons plus rien de très nouveau. J'ai l'impression que, dans un avenir très rapproché, il nous faudra décider si nous allons donner suite à l'affaire, et si oui, de quelle manière.

Je crois que si les membres du Comité n'ont pas de sujet pressant à soulever que nous ferions bien de lever la séance.

Des voix: D'accord.

Le président: J'aurais dû remercier les représentants de la Commission d'être venus.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Printing and Publishing,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7
En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Imprimerie et Édition,
Approvisionnement et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

WITNESSES—TÉMOINS

From the Public Service Commission:

Mr. E. Gallant, Chairman;
Miss Anita Szlazak, Commissioner;
Mr. J. Edwards, Commissioner;
Mr. R. J. Giroux, Director General, Staffing Branch;
Miss H. Belisle, Legal Advisor;
Mr. Peter Smith, Director General, Audit Branch.

De la Commission de la Fonction publique:

M. E. Gallant, président;
M^{lle} Anita Szlazak, commissaire;
M. J. Edwards, commissaire;
M. R. J. Giroux, directeur général, division de la dotation;
M^{lle} H. Belisle, conseiller juridique;
M. Peter Smith, directeur général, division de la
vérification.

Canada

Government
Publications

SENATE
HOUSE OF COMMONS

SÉNAT
CHAMBRE DES COMMUNES

Issue No. 8

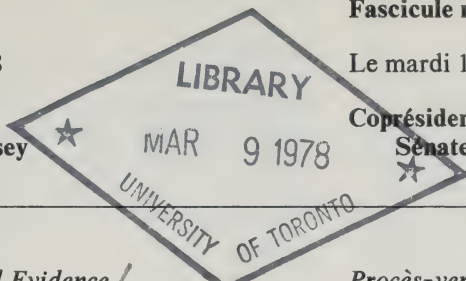
Fascicule n° 8

Tuesday, February 14, 1978

Le mardi 14 février 1978

Joint Chairman:
Senator Eugene A. Forsey

Coprésident:
Sénateur Eugene A. Forsey



Minutes of Proceedings and Evidence
of the Standing Joint Committee on

Procès-verbaux et témoignages
du Comité mixte permanent des

3
**Regulations and other
Statutory Instruments**

**Règlements et autres
textes réglementaires**

RESPECTING:

CONCERNANT:

Green Paper on Legislation on Public Access to
Government Documents

Livre Vert «La législation sur l'accès aux
documents du gouvernement»

WITNESS:

TÉMOIN:

(See back cover)

(Voir à l'endos)

2
Third Session of the
Thirtieth Parliament, 1977-78

Troisième session de la
trentième législature, 1977-1978

STANDING COMMITTEE ON
REGULATIONS AND OTHER STATUTORY
INSTRUMENTS

Joint Chairman:

Senator Eugene A. Forsey

Vice-Chairman:

Mr. Kenneth Robinson, M.P.

Representing the Senate:

Senators:

Asselin	Ewasew
Bélisle	Godfrey

Representing the House of Commons:

Messrs.

Baker (<i>Grenville- Carleton</i>)	Balfour Béchar
Baldwin	Brewin

COMITÉ MIXTE PERMANENT DES
RÈGLEMENTS ET AUTRES TEXTES
RÉGLEMENTAIRES

Coprésident:

Sénateur Eugene A. Forsey

Vice-président:

M. Kenneth Robinson, député

Représentant le Sénat:

Les sénateurs:

Lafond	Riley—(7)
--------	-----------

Représentant la Chambre des communes:

Messieurs

Gauthier (<i>Ottawa-Vanier</i>)	Lambert (<i>Bellechasse</i>)
Hnatyshyn	Leblanc (<i>Laurier</i>)
Joyal	Pinard—(12)

(Quorum 7)

Les cogreffiers du Comité

Jacques Lahaie

Denis Bouffard

Joint Clerks of the Committee

Pursuant to S.O. 65(4)(b)

On Thursday, February 9, 1978:

Mr. Lambert (*Bellechasse*) replaced Mr. Allard.

On Tuesday, February 14, 1978:

Mr. Joyal replaced Mr. MacGuigan.

Conformément à l'article 65(4)b)

Le jeudi 9 février 1978:

M. Lambert (*Bellechasse*) remplace M. Allard.

Le mardi 14 février 1978:

M. Joyal remplace M. MacGuigan.

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, FEBRUARY 14, 1978
(9)

[Text]

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments met at 8:40 o'clock p.m. this day, the Vice-Chairman, Mr. Kenneth Robinson presiding.

Members of the Committee present:

Representing the Senate: The Honourable Senators Godfrey and Lafond.

Representing the House of Commons: Messrs. Baldwin, Balfour, Hnatyshyn, Joyal and Robinson.

In attendance: Mr. David Johansen, Counsel to the Committee.

Witness: From the All Party Committee on Freedom of Information: Mr. Lloyd Francis, M.P., Chairman.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Friday, December 16, 1977 relating to THE GREEN PAPER ON LEGISLATION ON PUBLIC ACCESS TO GOVERNMENT DOCUMENTS.

It was agreed,—That the following documents be translated for distribution to the members of the Committee, "Making Government accountable" by John McMillan. "Freedom of Information: The Problem of Confidentiality in relation to the Administrative Process" by Ronald G. Atkey.

On motion of Mr. Baldwin,

Ordered,—That the document entitled—The Policy Paper of the All Party Committee on Freedom of Information, be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence (*See Appendix "RSI-1"*).

The witness answered questions.

At 9:55 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 14 FÉVRIER 1978
(9)

[Traduction]

Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires se réunit aujourd'hui à 20 h 40 sous la présidence de M. Kenneth Robinson (vice-président).

Membres du Comité présents:

Représentant le Sénat: Les honorables sénateurs Godfrey et Lafond.

Représentant la Chambre des communes: MM. Baldwin, Balfour, Hnatyshyn, Joyal et Robinson.

Aussi présent: M. David Johansen, conseiller du Comité.

Témoin: Du Comité non partisan sur la liberté d'accès à l'information: M. Lloyd Francis, député, président.

Le Comité poursuit l'étude de son ordre de renvoi du vendredi 16 décembre 1977 portant sur le livre vert intitulé «LA LÉGISLATION SUR L'ACCÈS AUX DOCUMENTS DU GOUVERNEMENT».

Il est convenu,—Que les documents suivants soient traduits aux fins de distribution aux membres du Comité, «L'imputabilité du gouvernement» de John McMillan. «Liberté d'accès à l'information: Le problème du secret en rapport avec le processus administratif» de Ronald G. Atkey.

Sur motion de M. Baldwin,

Il est ordonné,—Que le document intitulé—Exposé de la politique du Comité non partisan sur la liberté d'accès à l'information, soit joint aux procès-verbal et témoignages de ce jour (*Voir Appendice «RSI-1»*).

Le témoin répond aux questions.

A 21 h 55, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le cogreffier du Comité

Jacques Lahaie

Joint Clerk of the Committee

EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Tuesday, February 14, 1978

[Text]

The Vice-Chairman: I call the meeting to order. We need a quorum of seven and I think we have seven here. We can hear evidence with four members, however, so there is no problem.

Today, gentlemen, we will resume consideration of our Order of Reference dated Friday, December 16, 1977 relating to the Green Paper on Legislation on Public Access to Government Documents.

We have before us today, as I understand it, the representative of the All Party Committee on Freedom of Information. I understand, Mr. Francis, that you are making the representations on behalf of this committee, are you?

Mr. Francis: Yes, Mr. Chairman.

The Vice-Chairman: Just before you commence, I would like to say that, unfortunately, we as yet do not have a co-chairman elected, and, on the other hand, we do not have our usual Senator Forsey here with us because he has been in hospital having some tests and so on. He cannot be here and so I am pinch-hitting for him—he contacted me at a late moment when I had some other things to do.

• (2040)

Unfortunately, he is not here, so I will have to take over for him.

Without further ado, I . . .

Senator Godfrey: I wonder if I might bring up one . . .

The Vice-Chairman: Yes.

Senator Godfrey: Unfortunately, I could not be here at the last meeting; I was out of the country. But I have read the proceedings, and I notice that there seemed to be a reluctance, for some reason or another which I could not fathom, to decide to invite witnesses before the Committee. In other words, the general feeling seemed to be that the witnesses should sort of offer to come, and then we decide whether they come or not. Now, I have written two letters to the Co-Chairmen in the past, suggesting witnesses that I would like to have come before the Committee. I do not know whether we should wait until we have a steering committee appointed to discuss this or not, but I really want to just register the fact that as far as I am concerned, if the Committee thinks a witness should come, they should come; they should invite him and ask him.

I could explain very briefly the two cases where I wanted to. You may remember we had Gordon Robertson appear before the Committee, part of the Privy Council. He came with a report which had been prepared by Don Wall. I think he came, if I remember correctly, sometime in June, whereas the Prime Minister had authorized the report to be given to the Committee the previous fall. Mr. Robertson waited until the next June, until the actual appearance before the Committee, before he presented the report, and before we could even consider the

TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le mardi 14 février 1978

[Translation]

Le vice-président: La séance est ouverte. Le quorum est de sept, et je pense que nous sommes sept. De toute manière, le nombre nécessaire pour l'audition des témoignages est de quatre, il n'y a donc pas de problème.

Aujourd'hui, messieurs, nous reprenons l'étude de notre ordre de renvoi en date du vendredi 16 décembre 1977, relatif au Livre vert de la législation sur l'accès aux documents du gouvernement.

Notre témoin est le représentant du comité non partisan sur la liberté d'accès à l'information. Sauf erreur, monsieur Francis, ce document est présenté par vous au nom du comité, n'est-ce pas?

M. Francis: Oui, monsieur le président.

Le vice-président: Avant que vous ne commenciez, j'aimerais dire que malheureusement nous n'avons pas encore élu de coprésident et, d'autre part, contrairement à l'habitude, le sénateur Forsey n'est pas présent, il est à l'hôpital où on lui fait des analyses. Il ne peut être ici, et je le remplace au bâton—il m'a contacté à la dernière minute, à un moment où j'avais d'autres choses à faire.

Il est donc malheureusement absent, et je le remplace.

Donc, sans plus tarder, . . .

Le sénateur Godfrey: Pourrais-je me permettre . . .

Le vice-président: Oui.

Le sénateur Godfrey: Malheureusement je n'ai pu être présent lors de la dernière réunion, j'étais à l'étranger. Mais j'ai lu le compte rendu, et je remarque qu'il semble y avoir eu une certaine réticence pour une raison ou pour une autre, que je n'ai pu comprendre, à inviter des témoins à comparaître. En d'autres termes selon le sentiment général, il semblait que les témoins devraient en quelque sorte se présenter eux-mêmes et que nous déciderions alors de l'opportunité de leur comparution. Or, j'ai écrit il y a quelque temps deux lettres au coprésident, pour lui suggérer des témoins que j'aimerais voir comparaître devant le comité. Je ne sais si nous devrions attendre qu'un comité directeur soit nommé pour discuter de ce point, mais je veux simplement signaler qu'en ce qui me concerne, si le comité pense qu'un témoin devrait venir, c'est lui qui devra l'inviter à venir.

Je pourrais vous expliquer très brièvement le cas des deux témoins en question. Vous vous souviendrez peut-être que Gordon Robinson est venu témoigner au nom du Conseil privé. Il est venu avec un rapport qui avait été préparé par Don Wall. Si je me souviens bien, il est venu au courant du mois de juin, alors que le premier ministre avait autorisé la transmission de ce rapport au comité l'automne précédent. M. Robertson a attendu jusqu'en juin, jusqu'à sa comparution devant le comité avant de nous présenter ce rapport pour examen. Nous devons alors contreinterroger M. Robertson au sujet de ce rapport.

[Texte]

report. Then we were to cross-examine Mr. Robertson on the report.

I would like to ask him why he waited so long before he gave the report. Secondly, I want to cross-examine him on certain aspects of the Wall Report now that we have had a chance of considering it. For example, Mr. Wall recommended that the classification system used by the government, if they are claiming it is confidential, should state the particular reason by a code on the document. Mr. Robertson sort of swept that aside by saying there are all kinds of difficulties, and I would like to know what the difficulties are.

The other matter which I wrote about was that there was a document in an Alberta case in which Mr. Fox claimed privilege and did not produce it; and then, because it was made public in some other way, I think it was tabled. I think somebody should examine that document and see whether the original claim of privilege was justified now we know what it is. Then the Committee should look into it.

Those are the illustrations.

The Vice-Chairman: The honourable member's points may be very well taken. I can only say that I am not aware of any reluctance on the part of the Committee to hear witnesses who have some contribution to make. The only caveat I give to that would be that I think there is a general feeling that we want to see something done, and before too long, and I think if there is any reluctance at all, it is a question of a time restraint in trying to get something accomplished.

Mr. Balfour.

Mr. Balfour: I would just like to support the position of Senator Godfrey. On the one hand, I recognize the need for a sense of urgency with regard to expediting the business of the Committee. At the same time, I do think we should avail ourselves of the opportunity to the fullest to re-examine witnesses who have appeared before in light of a reflection on the evidence which they gave at that time, and indeed not foreclose ourselves with regard to calling other people who might make a contribution to the deliberations of the Committee.

Along those lines, I would personally not be reluctant at all to agree to additional sittings, extended hours of sittings, to perhaps give priority to the work of this Committee in order that we expedite its business. But at the same time, I think it is important that we have a full and complete examination of all of the relevant views and opinions that could be placed before us in order to arrive at a sensible and logical conclusion.

The Vice-Chairman: Thank you, Mr. Balfour. Senator Lafond.

Senator Lafond: I fully agree with the representations made by my colleague from the Senate. I do not believe, however, the Committee expressed a reluctance to hear witnesses. Our problem was one of timing. We were reluctant to advertise widely for witnesses, and the idea, I believe, even if I did not express it properly at the time, was that rather than put the Committee in a position of seeking out witnesses from the public at large, those who did manifest the intention of appearing before us should do so officially before the Committee rather than the Committee officially seeking them out.

[Traduction]

J'aimerais lui demander pourquoi il a attendu aussi longtemps avant de nous le communiquer. Deuxièmement, je veux le contreinterroger sur certains aspects du rapport Wall, maintenant que nous avons eu la possibilité de l'examiner. Par exemple M. Wall veut que, dans le système de classification utilisé par le gouvernement, on indique dans le document par un code la raison particulière pour laquelle on l'estime confidentiel. M. Robertson s'est contenté de dire que cela posait toutes sortes de difficultés, j'aimerais connaître la nature de ces difficultés.

L'autre question au sujet de laquelle j'ai écrit concerne un document relatif à une cause en Alberta, où M. Fox a invoqué une question de privilège pour ne pas le produire; puis comme le document avait été rendu public d'une autre manière, il a, je crois, été déposé. Quelqu'un devrait l'étudier pour voir si l'invocation initiale de la question de privilège était justifiée, maintenant que nous savons ce que c'est. Ensuite le comité devrait étudier la chose.

Voilà mes deux exemples.

Le vice-président: Les questions de l'honorable sénateur sont peut-être justifiées. J'avoue que j'ignore si le comité s'est montré réticent à entendre des témoins pouvant apporter leur contribution. Ma seule réserve, c'est que, selon moi, d'une manière générale nous voulons voir des résultats, et avant trop longtemps, s'il y a réticence, elle tient plus au temps dont nous disposons qu'à toute autre chose.

Monsieur Balfour.

M. Balfour: J'aimerais simplement appuyer le sénateur Godfrey. D'une part je reconnais le caractère d'urgence des travaux du comité. D'autre part, nous devrions saisir au maximum la possibilité de réentendre des témoins qui ont comparu auparavant à la lumière des réactions à leur témoignage, et ne pas nous interdire d'en convoquer d'autres qui pourraient apporter leur contribution aux délibérations du comité.

Dans ces conditions, personnellement je ne m'opposerais pas à ce qu'on ajoute d'autres réunions, à ce qu'on prolonge des heures de séance, peut-être même à ce qu'on donne la priorité aux travaux du comité pour faire avancer les choses le plus vite possible. Mais en même temps, il importe que nous entendions tous les points de vue et avis pertinents qui pourraient nous être communiqués afin d'aboutir à une conclusion raisonnable et logique.

Le vice-président: Je vous remercie, monsieur Balfour. Sénateur Lafond.

Le sénateur Lafond: J'approuve tout à fait les propos de mon collègue du Sénat. Cependant, je ne pense pas que le comité ait manifesté de la réticence à entendre des témoins. Notre problème était un problème de temps. Nous ne voulions pas faire un tapage publicitaire; ce que nous voulions, je crois, même si je ne l'ai peut-être pas très bien exprimé, c'est plutôt que ce soit le comité qui invite des témoins à comparaître, que ceux qui manifesteraient l'intention de comparaître en fasse officiellement la demande auprès du comité.

[Text]

• 2045

Senator Godfrey: Yes, I would agree with that. I guess the impression I got was because Mr. Balfour produced eleven names and somebody said that the Committee should not officially approach those eleven people or decide who should be asked, and just have Mr. Balfour do it. One was that Senator Forsey was going to do it. I did not know why we could not have decided which ones we wanted and then approach them officially. Then it was said, "Oh, we cannot do that." That was the impression I got. So we can, I think, postpone this.

Mr. Baldwin: Before your start, Mr. Chairman, may I ask for leave . . . I have two documents here. One is the Freedom of Information brief presented by Ronald Atkey, a barrister of Toronto, who was in a panel discussion here, before the University of Ontario. I think it was a very good discussion; it was reported. I tried to get hold of some of the other ones. This is the only one that was sent to me but the others may come. It is lengthy but it has some good stuff in it and actually he has been interested for some time.

The Vice-Chairman: Does he wish to appear before us?

Mr. Baldwin: No, no, just his brief here and in due course it might be translated and circulated. The other one is . . .

The Vice-Chairman: Dealing with that one then, could we move that it be translated and circulated to the members?

Mr. Baldwin: Yes, I would like to table it.

Senator Lafond: May we take note also, Mr. Chairman, that Mr. Atkey was a very distinguished member of this Committee when it was first formed.

Mr. Baldwin: He has pursued these studies ever since and he has prepared a number of briefs.

The Vice-Chairman: Yes, I understand he expects to be a distinguished member of the Committee, yet.

Mr. Baldwin: Well, he shares that with a number of people. There is a document here: *Making Government Accountable—A Comparative Analysis of Freedom of Information Statutes*. It is something after the line of a document Mr. Johansen prepared but it is done by Mr. John McMillan who is a barrister who worked in the government and out of the government in Australia at New South Wales University. He was over here in Ottawa about a year ago. Some of us met him, I just missed him. But he has done a lot of work on this. He has done a lot of work in connection with committee studies in Australia. It is interesting because it deals particularly with the situation in Australia, New Zealand and some of the other parliamentary countries. I think it is a good document and well worth having. I would like to table that for those members who have nothing to do on Saturday night.

The Vice-Chairman: Thank you, Mr. Baldwin. Could we have a motion that this document be translated in both official languages, or the other official language, and that it be circularized to the members?

[Translation]

Le sénateur Godfrey: Oui. Je suis d'accord. Je suppose que, si j'ai eu cette impression, c'est parce que M. Balfour a produit une liste de 11 noms et que quelqu'un a dit que le comité ne devrait pas contacter officiellement ces 11 personnes ou décider des personnes à inviter, et simplement laisser ce soin à M. Balfour. J'ai aussi entendu dire que c'était le sénateur Forsey qui allait le faire. Je ne savais pas pourquoi nous n'aurions pas pu décider des personnes que nous voulions entendre, pour, ensuite, les contacter officiellement. On a dit alors: «Oh, nous ne pouvons pas faire cela». C'est l'impression que j'ai eue. Je pense que nous avons donc encore le temps.

M. Baldwin: Avant que vous ne commenciez, monsieur le président, m'autoriseriez-vous . . . J'ai deux documents. Il y a le mémoire sur la liberté d'information de Ronald Atkey, avocat de Toronto, présenté lors d'une tribune à l'Université de l'Ontario. D'après les rapports, cette discussion a été très intéressante. J'ai essayé d'obtenir les exposés des autres participants. C'est le seul qui m'ait été envoyé, mais j'en recevrai peut-être d'autres. C'est un document assez long, mais solide; voilà un certain temps que l'auteur s'intéresse à la question.

Le vice-président: Souhaite-t-il comparaître devant le comité?

M. Baldwin: Non, il s'agit simplement de son mémoire, on pourrait le faire traduire et distribuer. L'autre . . .

Le vice-président: Pour le premier, pourrions-nous proposer qu'il soit traduit et distribué aux membres?

M. Baldwin: Oui, j'aimerais le déposer.

Le sénateur Lafond: Nous pourrions peut-être faire remarquer également, monsieur le président, que M. Atkey a été un membre très éminent du comité dès sa formation.

M. Baldwin: Depuis, il a poursuivi ses études et préparé un certain nombre de mémoires.

Le vice-président: Oui, je crois comprendre qu'il espère redevenir un membre distingué du comité.

M. Baldwin: C'est un espoir qu'il partage avec bien d'autres. J'ai un autre document intitulé: *Making Government Accountable—A Comparative Analysis of Freedom of Information Statutes. Un gouvernement responsable—Analyse comparative des lois sur la liberté d'information*. C'est tiré d'un document de M. Johansen qui a été rédigé par M. John McMillan, juriste qui a travaillé sous contrat pour le gouvernement australien à l'Université de New South Wales. Il est venu ici à Ottawa il y a environ un an. Certains d'entre nous l'ont rencontré, je l'ai raté. Mais il a beaucoup travaillé dans ce domaine, en particulier à l'occasion d'études du comité en Australie. C'est intéressant parce que cela traite tout particulièrement de la situation en Australie, en Nouvelle-Zélande et dans d'autres pays de régime parlementaire. C'est un document tout à fait digne d'intérêt. J'aimerais le déposer pour ceux qui n'ont rien à faire le samedi soir.

Le vice-président: Je vous remercie, monsieur Baldwin. Quelqu'un voudrait-il proposer que ce document soit traduit dans l'autre langue officielle et qu'il soit distribué?

[Texte]

Some hon. Members: Agreed.

The Vice-Chairman: I guess we are full circle. There is another matter we could deal with. We could do it either before or after the presentation and that is what we will be dealing with next. It was Senator Forsey's suggestion that we might consider the Johansen document as a discussion paper for the next meeting. I wonder if this is agreeable or if anybody has any other suggestion.

Senator Lafond: How do we stand with The Canadian manufacturers' Association? Are they still in suspense?

The Clerk: Yes. They would like to appear at the next meeting.

The Vice-Chairman: When is the next meeting, Mr. Lahaie?

The Clerk: On Tuesday, February 21 at 9.30 a.m. We have The Canadian Manufacturers Association party.

The Vice-Chairman: We can hear them at that time. I understand that there are 12 who wish to be heard. Is that right, Mr. Lahaie?

The Clerk: Yes.

The Vice-Chairman: There is a list, I think, that Mr. Baldwin had of eleven and there is one additional since then. The Canadian Association for the Prevention of Crime is the additional group. Are there any further questions?

Mr. Francis.

Mr. Lloyd Francis, M.P. (Representative of the All Party Committee on Freedom of Information): Mr. Chairman, this is my first occasion appearing as a witness before a Parliamentary committee. I have often been a very critical examiner of witnesses so maybe I can see what it is like to be on the other end.

Senator Godfrey: Thanks for the invitation.

Mr. Francis: It is all right, Senator, I know you do not need it.

Mr. Baldwin: There are a number of lawyers here, Mr. Francis, and lawyers are the ones that cannot get along without clients and witnesses.

• 2050

Mr. Francis: Well, I was at a meeting today where the Auditor General and the Treasury Board were saying who had the most accountants, that they had wall-to-wall accountants, and I felt that sometimes Parliament was wall-to-wall lawyers. I am not one.

The group that I am representing tonight is an informal group of members of Parliament and it represents all the parties in the House of Commons. We have tried to put together a document in so far as we can arrive at a consensus dealing with the general problem of freedom of information.

We have a brief, Mr. Chairman, which is available. I wonder if the Clerk of the Committee could distribute it to the

[Traduction]

Des voix: D'accord.

Le vice-président: Je crois que nous avons fait le tour. Il y a une autre question que nous pourrions régler. Nous pourrions le faire soit maintenant ou après la présentation, et il s'agit de notre programme. Le sénateur Forsey a suggéré que nous prenions le rapport Johansen comme document de travail pour la prochaine réunion. Cela vous convient-il ou quelqu'un a-t-il une autre proposition à faire?

Le sénateur Lafond: Où en sommes-nous avec l'Association canadienne des manufacturiers? Leurs représentants attendent-ils toujours?

Le greffier: Oui. Ils aimeraient comparaître lors de la prochaine réunion.

Le vice-président: Quand doit avoir lieu la prochaine réunion, monsieur Lahaie?

Le greffier: Le mardi 21 février à 9 h 30. Nous devons recevoir des représentants de l'Association canadienne des manufacturiers.

Le vice-président: Nous pourrions alors les entendre. Je crois que 12 d'entre eux souhaitent être entendus. N'est-ce pas, monsieur Lahaie?

Le greffier: Oui.

Le vice-président: Je crois que M. Baldwin avait une liste de 11 témoins et que, depuis, il s'en est ajouté un. Il s'agit de l'Association canadienne pour la prévention du crime. Y a-t-il d'autres questions?

Monsieur Francis.

M. Lloyd Francis, député (représentant du comité non partisan sur la liberté d'accès à l'information): Monsieur le président, c'est la première fois que je comparais comme témoin devant un comité parlementaire. J'ai souvent été un interrogateur très critique des témoins et je vais peut-être voir ce que signifie l'autre côté de la barrière.

Le sénateur Godfrey: Merci pour l'invitation.

M. Francis: Je sais parfaitement que vous n'en avez pas besoin, sénateur.

M. Baldwin: Il y a un certain nombre d'avocats ici présents, monsieur Francis, et sans client ni témoin, un avocat n'est rien.

M. Francis: Eh bien, j'ai participé à une réunion aujourd'hui; les représentants du vérificateur général et du Conseil du Trésor disaient qu'ils disposaient du plus grand nombre de comptables, qu'ils en étaient littéralement couverts, pour ma part j'ai eu l'impression que le Parlement regorge lui, d'avocats. Toutefois, je n'en suis pas un.

Le groupe de députés dont je me fais le porte-parole ce soir n'a pas de caractère officiel, et il représente tous les partis siégeant à la Chambre des communes. Nous avons tenté de mettre au point un document, dans la mesure où nous pouvons arriver à un consensus sur la question générale de la liberté d'accès à l'information.

Nous avons rédigé un mémoire, monsieur le président, qui est disponible. Je me demande si le greffier du comité peut le

[Text]

members present so that they might have a chance to follow it. I do not propose to read the brief. I am not good at reading a document. I would much prefer to answer questions.

Generally we recommend at the end of our brief three things—four things, really: that there be freedom of information legislation enacted in the present session and the act provide for judicial review by a panel of federal court judges.

I might say that not every member of our committee—we have something like 22 members of Parliament who have committed themselves to membership in the committee and perhaps another 10 who have indicated a general interest—not all of them would accept judicial review, but a number, including myself, would. We ask that the exemptions for releasing documents be very specifically and narrowly drafted. We ask also that the bill be presented by the government and be subject to a free vote in the House of Commons.

This is an issue which I believe cuts across parties, although every party, as far as I can see, is committed to the principle of freedom of information. Being a member of the Liberal Party, I am tempted to quote the documents from my own party. The documents from my own party, have a resolutions update report to the consultative council—which was distributed in december of 1977. The resolution passed at the previous resolution—I am reading it because it is not in our brief—said:

Be it resolved that members of Parliament should have access to all information not necessary for national security to enable them to have the knowledge necessary to make decisions and should be given the manpower on other facilities necessary to make decisions.

The convention update says:

The resolution has been accepted as government policy.

I am very happy to note that and I hope that our recommendations will generally find a favour, and I would invite questions or comments, Mr. Chairman.

The Vice-Chairman: Mr. Balfour.

Mr. Balfour: I just have one question, Mr. Chairman. In your opinion, Mr. Francis, would it be constructive for this Committee to actually go so far as to draft a bill to incorporate in its report to the House of Commons?

Mr. Francis: That is a matter for the Committee to decide. You have before you the green paper, legislation for public access to government documents, where a number of options are set forward. The option that appears to be favoured is that of an information commissioner, and that would be advisory only. Let me just say that I note that the bar association is attempting to do just that. I would hope myself there would be free public hearings of the kind that you are having. I would hope that you would have the benefit of the report of the bar

[Translation]

distribuer aux membres présents afin qu'ils puissent le suivre. Je n'ai pas l'intention de lire, car je ne lis pas très bien les documents. Je préférerais de beaucoup répondre aux questions qu'on pourra me poser.

En général, à la fin de notre mémoire, nous recommandons trois, ou plus exactement quatre choses: qu'une loi sur la liberté d'accès à l'information soit adoptée au cours de la présente session et que la loi prévoie un contrôle judiciaire exercé par un jury formé de juges de la Cour fédérale.

Je préciserai ici que ce ne sont pas tous les membres de notre comité—il y a environ 22 députés qui sont devenus membres du comité et environ 10 autres qui ont indiqué que la question les intéressait—qui acceptent l'idée d'un contrôle judiciaire, mais certains d'entre eux, y compris moi-même y sont favorables. Nous demandons que les exemptions concernant la divulgation de documents soient rédigées de façon précise et détaillée. Nous demandons également que le projet de loi soit présenté par le gouvernement et qu'il fasse l'objet d'un vote libre à la Chambre des communes.

Nous nous trouvons devant une question qui, je crois, suscite de l'intérêt dans tous les partis, bien que chacun, pour autant que je le sache, appuie le principe de la liberté d'accès à l'information. Étant donné que je fais partie du parti libéral, j'ai envie d'en citer les documents. Ces documents comprennent un rapport relatif à la mise à jour des résolutions, présenté au Conseil consultatif et distribué en décembre 1977. La résolution précédemment adoptée, je la lis parce qu'elle ne figure pas dans notre mémoire, se lisait comme suit:

Qu'il soit résolu que les députés aient accès à toute l'information ne se rapportant pas à la sécurité nationale, afin qu'ils puissent avoir les connaissances nécessaires pour prendre des décisions et qu'ils soient en mesure de disposer de la main-d'œuvre et des autres services nécessaires lorsqu'il faut prendre des décisions.

La mise à jour adoptée lors du congrès se lit comme suit:

La résolution a été acceptée comme politique du gouvernement.

Je suis très heureuse de noter cela et j'espère que nos recommandations trouveront en général un accueil favorable; maintenant, monsieur le président, je demanderai qu'on pose des questions ou qu'on fasse des observations.

Le vice-président: Monsieur Balfour.

M. Balfour: Je n'ai qu'une seule question à poser, monsieur le président. A votre avis, monsieur Francis, le comité est-il prêt à faire œuvre constructive et à aller jusqu'à rédiger un projet de loi qu'il intégrerait au rapport à présenter à la Chambre des communes?

M. Francis: C'est au comité de se prononcer sur cette question. Vous avez devant vous le Livre vert relativement à la Loi sur la liberté d'accès aux documents du gouvernement, dans lequel sont énoncées certaines possibilités. Celles qui semblent rallier le plus d'opinions proposent l'institution d'un commissaire à l'information, qui n'aurait qu'un rôle consultatif. En passant, j'aimerais rappeler que l'Association du Barreau tente de faire la même chose. Pour ma part, j'espère qu'il tiendra des audiences publiques gratuites comme celles que

[Texte]

association and perhaps their draft bill, and having examined it, I think that is an option that you might consider. I offer that as a personal opinion.

The Vice-Chairman: Have you finished?

Mr. Balfour: Yes, thank you.

The Vice-Chairman: Senator Godfrey.

Senator Godfrey: You mentioned there are 22 members of the committee. How many were actually active?

Mr. Francis: We actually did a poll. We sent a questionnaire around and we got 50 responses to it.

Senator Godfrey: How many?

Mr. Francis: Fifty; five zero.

Senator Godfrey: Oh, I see. You sent them.

Mr. Francis: How do I measure activity? It came at a time towards the end of the session when members have a lot of things on their minds, but the fact that so many undertook to respond to me was an indication of a fairly general interest.

Senator Godfrey: I was wondering how many participated and actually decided upon the contents of the brief as opposed to just looking at it after it was prepared and saying, we will go along.

• 2055

Mr. Francis: I think seven Members representing all political parties participated in drafting and revising the final draft of our brief.

Senator Godfrey: This is the most difficult question this Committee is going to have to decide and one, I must say, that I have not really made up my own mind on. That is whether there should be a review by a court or by a person. I have no doubt in my own mind it should be binding.

Mr. Francis: Somebody.

Senator Godfrey: Yes, somebody, and it should not be just in an advisory capacity, so I will declare my interest in that. But I am not convinced that a court is necessarily the right person. You people suggest a panel . . .

Mr. Francis: . . . of federal court judges.

Senator Godfrey: . . . of federal court judges who have become experts. I have the feeling that this is going to be almost an administrative thing in a way. A court is usually there to hear arguments from counsel and so on. But how can counsel argue on a document they have not seen yet, as to whether or not it should be admissible.

I have not made up my mind but I can see the argument in favour of having one man, possibly with a staff, that becomes really expert and looks through these things. He is going to be on his own because he is the only one that is going to see the document, and not necessarily the staff. Why would that not

[Traduction]

vous tenez vous-mêmes. J'espère que vous tirerez profit du rapport de l'Association du Barreau et peut-être même de son projet de loi. Après l'avoir étudié, vous estimerez peut-être que cette modalité est à envisager. Enfin c'est mon avis personnel.

Le vice-président: Avez-vous terminé?

M. Balfour: Oui, merci.

Le vice-président: Monsieur le sénateur Godfrey.

Le sénateur Godfrey: Vous avez dit que le Comité était constitué de 22 membres. Combien d'entre eux sont actifs?

M. Francis: Nous avons fait un sondage. Nous avons envoyé un questionnaire, et il nous est parvenu 50 réponses.

Le sénateur Godfrey: Combien?

M. Francis: Cinquante, je dis bien cinquante.

Le sénateur Godfrey: Ah, je comprends. Vous les avez envoyés.

M. Francis: Comment peut-on mesurer l'activité? Cela est survenu vers la fin de la session, au moment où les députés sont préoccupés par bon nombre de choses, mais le fait qu'un si grand nombre d'entre eux ait répondu m'a semblé une indication d'un intérêt assez général.

Le sénateur Godfrey: Je me demandais combien avaient participé et combien s'étaient réellement prononcés sur le contenu du mémoire, au lieu d'y jeter un rapide coup d'œil après sa préparation et de dire ensuite simplement: Nous sommes d'accord.

M. Francis: Sept membres représentant tous les partis politiques ont participé à la rédaction et à la mise au point du texte définitif de notre mémoire.

Le sénateur Godfrey: C'est la question la plus difficile pour laquelle le comité devra se prononcer; pour ma part, je n'ai encore rien décidé. Il s'agit de savoir s'il devrait y avoir un réexamen de la part d'un tribunal ou d'une seule personne. Incontestablement, le jugement devrait avoir un caractère d'obligation.

M. Francis: En tout cas, quelqu'un.

Le sénateur Godfrey: Oui, quelqu'un, mais quelqu'un dont les pouvoirs ne seraient pas seulement consultatifs. Toutefois je ne suis pas persuadé qu'un tribunal soit nécessairement la bonne solution. Vous suggérez une commission . . .

M. Francis: Ou des juges d'une cour fédérale.

Le sénateur Godfrey: . . . ou des juges d'une cour fédérale devenus experts en la matière. J'ai l'impression que cela aura surtout un caractère administratif. D'ordinaire, le tribunal est là pour entendre les arguments que lui présentent les avocats. Mais comment des avocats peuvent-ils se prononcer sur le fait qu'un document qu'ils n'ont pas encore vu doit être reconnu ou non.

Je n'ai encore rien décidé, mais je pencherais en faveur d'une seule personne à laquelle il serait possible d'adjoindre plusieurs collaborateurs et qui se spécialiserait dans ce domaine. Elle travaillerait seule, car elle serait la seule à voir ce document, contrairement à ses adjoints. Pourquoi ne pas

[Text]

be preferable to a court? That is what I would like to get your thinking on.

Mr. Francis: The panel of judges could be such that they could sit in different parts of the country. It is a fairly big country for one individual to cover. In my opinion, not being a lawyer, the prestige of a judge is such that really there is not anything quite equal to it. The information commissioner, if he were given the compulsory authority that you are suggesting, might well be a substitute. If you had the right person in the spot he might be highly successful. But I have a little more confidence personally in the continuity of the court system and the panel of judges over a period of time to develop the policy and follow it through.

There may be other members of this committee with views. I know Mr. Baldwin has views. I do not know how well I have expressed this.

The Vice-Chairman: Mr. Baldwin.

Mr. Baldwin: On that issue I think it is a very important one and it goes right to the heart of this. I think it expresses, if I can lead you in this thing and are all together, everyone's position. Not everyone's position, but a number of people.

Mr. Francis: Not every member of our committee agree with this.

Mr. Baldwin: No, that is right. I checked that. Is it not your thinking that you could well have a situation where there may be somebody from Mr. Joyal's constituency, someone from Regina, from Saskatoon, someone from Peace River? You might even have somebody from Toronto or somebody from Vancouver or Victoria or Inuvik who makes an application for production of documents, assuming that there is an act and the procedure is outlined, and to him or her the federal bureaucracy, the federal superstructure, is very remote. It is somewhere situated in Ottawa. It is imposing. It is ominous. After seeking oral consent to obtain production of a document and being refused, then making a written application, if that should be the procedure, and being turned down, is there not a tendency that such a person—you have been in public life for a great many years and you know what the situation is, although you have been here in Ottawa—for a lot of people to shrug their shoulders and say, "Well, to hell with it; I cannot beat city hall; they are too far away", and they forget about it?

Mr. Francis: That is just one more Ottawa bureaucrat making a decision.

Mr. Baldwin: That is right. Whereas there is a court—I practised law in an isolated community where we used to put up the flag and the shield with the coat of arms, and it represented the judicial process and the presence of government. People came there and I think that had some effect on them.

• 2100

So if you had had a court sitting and the Federal Court does hold sittings in different parts of Canada, and there are people who are qualified both in the civil law and the common law and they have a knowledge of federal statutes, they deal with federal statutes, they interpret them and they are now the

[Translation]

retenir cette solution plutôt que celle d'un tribunal? J'aimerais savoir ce que vous en pensez.

M. Francis: Une commission réunissant des juges pourrait siéger dans plusieurs régions du pays, lequel est trop vaste pour pouvoir être couvert par une seule personne. A mon avis, et je suis pas avocat, rien ne vaut le prestige d'un juge. On pourrait fort bien lui préférer le commissaire à l'information, à condition de le doter des pouvoirs que vous préconisez et de faire en sorte que ses décisions aient force d'obligation. Si l'on avait la personne qu'il faut, la tâche pourrait être menée à bien. Personnellement, je crois davantage au travail d'un tribunal ou d'une commission de juges, qui, au bout d'un certain temps, pourraient établir une politique et la poursuivre.

D'autres membres du comité ont peut-être leur propre point de vue. Je sais que M. Baldwin a une opinion. J'ignore dans quelle mesure je me suis bien exprimé.

Le vice-président: Monsieur Baldwin.

M. Baldwin: Ce problème me paraît très important, et je crois que cela traduit la position de tout le monde. Peut-être pas de tous, mais de beaucoup.

M. Francis: Les membres de notre comité ne sont pas tous d'accord là-dessus.

M. Baldwin: Non, effectivement. Je m'en suis aperçu. Ne croyez-vous pas qu'on pourrait très bien voir dans cette situation quelqu'un de la circonscription de M. Joyal, quelqu'un de Regina, de Saskatoon, de Peace River? On pourrait même voir quelqu'un de Toronto, de Vancouver, de Victoria ou d'Inuvik demander que soient produits certains documents, à supposer qu'il existe une loi et que les modalités en soient établies; or, pour cette personne, l'administration fédérale est très éloignée. Elle se situe quelque part à Ottawa. Cela en impose. Cela fait peur. Après avoir cherché à obtenir de vive voix l'autorisation de consulter un document et après s'être heurté à un refus, après en avoir fait la demande écrite, à supposer que telle soit la procédure à suivre, et après s'être encore une fois heurté à un refus, n'aurait-on pas tendance à hausser les épaules et à y renoncer purement et simplement, sachant que l'administration est la plus forte et que les autorités sont trop éloignées? Vous êtes dans la politique depuis de nombreuses années et vous savez très bien quelle est la situation, même à Ottawa.

M. Francis: On aura un bureaucrate de plus à Ottawa pour prendre des décisions.

M. Baldwin: Effectivement. Tandis qu'avec un tribunal, c'est différent. J'ai exercé le droit dans une localité isolée où la coutume voulait que le drapeau et les armoiries soient exposés, ce qui symbolisait l'autorité judiciaire et la présence du gouvernement. Cela faisait impression sur les gens lorsqu'ils voyaient cela.

Par conséquent, si l'on avait eu une audience de tribunal... —la Cour fédérale organise des audiences dans différentes régions du Canada, et il existe des gens qui sont qualifiés aussi bien en droit civil qu'en common law et qui connaissent les lois fédérales, ils ont affaire à ces lois fédérales, ils les interprètent

[Texte]

Court of Appeal in many respects as an administrative court in respect of federal administrative law.

So it is for that reason, and would that be a fair summary of some of the positions that were put forward?

An hon. Member: I think so.

Mr. Baldwin: There is another thing which is collateral to that and that is, you know, we get into this issue which we will not be able to evade before we are finished and that is the issue of ministerial responsibility. I have my own views of ministerial responsibility. I think it is very negligible now, not because it is anyone's fault but because in fact most ministers are simply unable to keep on top of all government departments. How could the Minister of National Health and Welfare know anything but a very minute percentage of what goes on in her department or his department? She knows or he knows only what the civil servants allow them to know in my opinion. So we rare going to have to look at that.

Now, one of the matters brought out in the Green Paper, if I remember correctly, was that it is obscene—not obscene, but it is perfectly improper—not correct under our parliamentary system for a judge to sit in judgment on a decision which a Minister has made. And, for that reason, when a Minister, having once—and assuming it is a good Minister and the Minister has given careful thought to the question of production of a document—said, “No,” that is it. And it should not be competent, as I read the Green Paper and that part of it which goes to this particular issue, for a judge, really, to interfere and say that the minister must produce it. That is contrary to Parliament and the government.

And yet I read in the Pipeline Act which we are debating now that the Federal Court is being urged to sit in review on decisions of the Minister and of the National Energy Board but particularly on decisions of the Minister which are made in respect of this tremendous project of constructing a pipeline. So, obviously, the government does seem . . . maybe we have converted the government, maybe this Committee and your brief, Mr. Francis, and maybe this Committee . . .

Mr. Francis: I wish to be modest, Mr. Chairman; I wish to disclaim with good reason.

Mr. Baldwin: In any event the government by this bill and other legislation I know of does seem to say, “All right, it is perfectly competent for a judge to sit in review of the decisions of a Minister in certain instances”. Would you say that is a fair inference from that bill and that there are cases, while I do not think a judge should sit on the day-to-day decisions of a Minister, that would be perfectly improper?

Mr. Francis: In my opinion, it would be more difficult for an information commissioner to deal with a strong Minister who had dug in his heels than it would be for a panel of judges to deal with.

Mr. Baldwin: I just wanted to make those two points to start. I will pass to somebody else, Mr. Chairman.

The Vice-Chairman: Thank you, Mr. Baldwin. The next is Senator Lafond.

[Traduction]

et leur rôle est actuellement celui d'une cour d'appel à bien des égards sur le plan du droit administratif fédéral.

En voilà donc la raison; cela résume-t-il bien les différents points de vue exposés?

Une voix: Je crois que oui.

M. Baldwin: Une autre chose se rattache à cela, et il sera impossible de l'éviter; il s'agit de la responsabilité ministérielle. J'ai mon point de vue là-dessus. Je crois que c'est très négligeable à présent; ce n'est pas que quelqu'un en soit responsable, mais c'est plutôt parce que la plupart des ministres sont incapables de savoir tout ce qui se passe dans leur ministère. Le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social ne peut savoir qu'un très faible pourcentage de ce qui se passe dans son ministère. Comment pourrait-il en être autrement? Il ou elle ne peuvent savoir que ce que leurs collaborateurs veulent bien leur communiquer. Il faudra donc que nous nous penchions là-dessus.

L'un des arguments évoqué dans le Livre vert, si je m'en souviens bien, c'est que, dans le cadre de notre régime parlementaire, il est tout à fait inadmissible qu'un juge conteste la décision d'un ministre. C'est pour cette raison que lorsqu'un ministre—à supposer qu'il fasse bien son travail et qu'il ait soigneusement réfléchi à l'utilité de produire un document—lorsque ce ministre a dit «Non», c'est irrévocable. Et d'après le Livre vert, aucun juge ne peut intervenir pour obliger le ministre à produire ledit document. Cela est contraire au principe qui régit le Parlement et le gouvernement.

Et pourtant, j'ai vu que la Loi sur les pipe-lines dont nous discutons actuellement exhorte la Cour fédérale à réexaminer les décisions du ministre ainsi que celles de l'Office national de l'Énergie, mais surtout les décisions du ministre qui portent sur l'entreprise gigantesque qu'est la construction d'un pipe-line. De toute évidence, le gouvernement semble donc . . . Peut-être que le comité et votre mémoire, monsieur Francis, ont réussi à convertir le gouvernement . . .

M. Francis: Je tiens à être modeste, monsieur le président. Je ne veux pas m'en attribuer le mérite, et cela pour de bonnes raisons.

M. Baldwin: Quoi qu'il en soit, dans ce bill et diverses autres lois que je connais, le gouvernement semble dire: «D'accord, il est parfaitement justifié qu'un juge, dans certains cas, réexamine les décisions d'un ministre.» Est-ce bien ce que dit ce projet de loi, est-il vrai que certains cas le justifient, alors que selon moi un juge ne devrait en aucun cas contester les décisions quotidiennes d'un ministre?

M. Francis: A mon avis, il serait plus difficile pour un commissaire à l'information que pour une commission de juges de se prononcer sur le cas du ministre surpris en possession de drogue.

M. Baldwin: Je voulais qu'au départ ces deux choses soient précisées. Je cède maintenant la parole, monsieur le président.

Le vice-président: Merci, monsieur Baldwin. La parole est au sénateur Lafond.

[Text]

Senator Lafond: Thank you, Mr. Chairman. This may be more of an observation than a question directed at the witness. While I am not convinced one way or another, I remain to be convinced that judicial review if the answer. I am not as familiar as members of the bar with the mechanics of the judicial process but, nonetheless, in the brief and, I believe, in the few remarks of the witness, there was mention made of the availability of information to members of Parliament, that is, a member of either House.

Now, I would like to have an answer at some point in our deliberation before we finally make up our mind. Should there not at some point a distinction be made that when information sought by a member of Parliament through the parliamentary process and information sought by a citizen of Canada through another process. If the eventual resolution of all these problems is to be made by judicial review, is there not a risk at some point of there being a *chevauchement*, an overlapping, of the parliamentary and judicial powers in resolving some of those questions? As I say, I am not putting the question to the witness. If he wants to offer some opinion, fine, but it is the kind of thing I would like resolved before we get to the report stage in this Committee.

• 2105

The Vice-Chairman: Mr. Francis, would you care to respond?

Mr. Francis: It is very difficult to respond. On balance, I prefer the recommendations of our Committee. I recognize the concern that Senator Lafond expresses. But, really, how can we distinguish between what a member of Parliament is seeking and what anyone else seeks? When something goes into the public domain to a member of Parliament, it has to be available to the press. I just do not see how you can draw a line. I think when information is made available, it is made available. I do not know whether other members agree with me, but I just do not see how you can stop.

The Vice-Chairman: Are you finished, Senator Lafond?

Senator Lafond: Yes.

The Vice-Chairman: Mr. Hnatyshyn.

Mr. Hnatyshyn: I was going to originally comment on the whole question of whether it would be preferable. The question has been raised as to whether it is preferable to have a judicial review of the applications here for disclosure of documents as opposed to some kind of quasi-judicial or administrative officer. But since the whole question of ministerial responsibility has been raised, I might as well start on that point as to the way I see the necessity for freedom-of-information legislation.

I think Mr. Baldwin has put his finger on a very important question that arises about the right of the citizen to obtain information from government sources when he says that the concept of ministerial responsibility has become diluted, not necessarily because of any overt act or malice of forethought on the part of any minister but rather because, and I think we

[Translation]

Le sénateur Lafond: Merci, monsieur le président. Il s'agit plus d'une remarque que d'une question adressée au témoin. On ne m'a pas encore convaincu que l'examen judiciaire soit la réponse. Je connais moins bien que les membres du Barreau les mécanismes de la procédure judiciaire; néanmoins, d'après le mémoire et d'après les quelques remarques du témoin, les membres du Parlement, c'est-à-dire les députés et les sénateurs ont axé à la formation.

Avant de prendre une décision définitive, j'aimerais obtenir une réponse. Ne faudrait-il pas établir une distinction entre l'information réclamée par un membre du Parlement en suivant la procédure parlementaire, et l'information demandée par un Canadien en suivant une autre procédure. Si, en fin de compte, ces problèmes doivent être résolus au niveau judiciaire, ne risque-t-on pas à un moment donné de voir les pouvoirs parlementaires et les pouvoirs judiciaires se chevaucher? Je répète que la question ne s'adresse pas au témoin. S'il veut nous faire part de son point de vue, je n'y vois pas d'inconvénient, mais j'aimerais que ce problème soit résolu avant de passer au rapport.

Le vice-président: Monsieur Francis, voudriez-vous répondre?

M. Francis: Il est très difficile de répondre. L'un dans l'autre, je préfère les recommandations de notre Comité. Je reconnais le bien-fondé des préoccupations du sénateur Lafond. Mais peut-on vraiment établir une distinction entre ce qui est demandé par un membre du Parlement et ce qui est demandé par n'importe quelle autre personne? Dès lors qu'un document remis à un député entre dans le domaine public, ce document doit être également mis à la disposition de la presse. Je ne vois pas comment on pourrait établir une ligne de démarcation; dès lors qu'une information est accessible, elle l'est pour tous. J'ignore si d'autres m'approuvent, mais je ne vois vraiment pas comment on pourrait mettre une barrière.

Le vice-président: Avez-vous terminé, sénateur Lafond?

Le sénateur Lafond: Oui.

Le vice-président: Monsieur Hnatyshyn.

M. Hnatyshyn: On a déjà abordé la question que j'avais l'intention de poser à l'origine. On s'est demandé s'il était préférable de soumettre les demandes d'obtention d'un document à un examen judiciaire par opposition à un examen qui serait entrepris par une instance quasi judiciaire ou administrative. Mais puisqu'on a évoqué le problème de la responsabilité ministérielle, je partirai de là pour exposer la manière dont j'envisage la nécessité d'une loi sur la liberté d'information.

Je crois que M. Baldwin a mis le doigt sur une question très importante lorsqu'à propos des droits d'accès à l'information émanant de sources gouvernementales, il a dit que la responsabilité ministérielle s'était diluée, non pas par suite d'un acte délibéré de la part d'un ministre quelconque, mais plutôt et j'en conviens, parce que le gouvernement a atteint des proportions immenses.

[Texte]

will all agree, the government has now grown to very large proportions indeed.

In a very simple society in a unitary state, in a time in our past, in our history, it was understandable that a government could say with some justification that they accept responsibility as government, and if the people were not satisfied with decisions they made in respect of any aspect of the mandate they had received, the option was to vote them out at the next election.

That argument seems to be less and less relevant in today's complex society. The individual citizen asks for disclosure of certain documents which is important to that citizen. And I am not going to question the motivation or anything else at all, we can deal with that at another time. The fact is that we have to, I think, then consider what the purpose of freedom-of-information legislation is. Are we going to approach this whole question on the basis that freedom of information is a deviation from the democratic right of a government to retain all documents and information to itself as some sort of sanction on the part of the public? Or are we going to look at it in another way? Are we going to look at this legislation being directed towards being a right of the citizen to obtain information unless there is valid and reasonable cause for the government to withhold that information?

I prefer to look at freedom-of-information legislation as really placing a right on the citizen to obtain information from government. I think that it is important from two points of view. One is that we still all believe in a democratic society where an informed electorate is the best kind of electorate to assess which group of people they want to have in charge of their affairs.

• 2110

The second point of view: I go back to the argument about the fact that the government has grown to such an extent now that we have a very complex society and that the old argument that is often given by governments as a reason against having full and free disclosure of information and documents is that if people are not satisfied they can sort of kick the government out or boot them out at the time of an election. That really does not stand the test of modern society because the individual citizen may be seriously aggrieved but you have got to offend an awful lot of citizens before this right really has any meaning at all. So I think, as far as I am concerned, I would prefer to come down and opt for the concept of the right of the citizen to have information, if we really believe in having a truly democratic society—with certain exemptions that we will all agree upon, and I do not think we are going to have any difficulty in that connection.

All right: Then the next question arises as to how that process is going to operate; and then the matter that was raised by Senator Godfrey, as to whether or not we should have a judicial review or we should have, say, another option, comes into play.

The thing, from my experience on the basis of our investigation up to this point, that has impressed me has been the American example. You see, they do have a judicial review. I

[Traduction]

Dans une société très simple, dans un État unitaire, à un moment donné de notre histoire, il était compréhensible qu'un gouvernement assume ouvertement ses responsabilités, et cela à juste titre, de sorte que si les gens n'étaient pas satisfaits des décisions prises dans le cadre du mandat qui avait été à ce conféré à ce gouvernement, ils avaient la possibilité de l'éliminer aux élections suivantes.

Étant donné la complexité actuelle de la société, il est de moins en moins possible d'invoquer cet argument. Un citoyen demande que lui soient révélés certains documents qui sont importants pour lui. Mon propos n'est pas de remettre en cause ce qui le motive; on pourra en reparler ultérieurement. Le fait est que nous devons nous interroger sur l'objectif d'une loi portant sur la liberté d'information. Allons-nous aborder cette question en partant du principe que la liberté d'information s'écarte du droit du gouvernement de conserver pour lui seul tout document ou toute information comme une forme de sanction à l'égard du public? Ou bien allons-nous aborder le problème d'une autre façon? Allons-nous envisager que cette loi donne à tout citoyen le droit d'obtenir une information à moins que le gouvernement s'y oppose pour des raisons valables?

Je préfère voir dans la loi sur la liberté d'information une loi qui confère aux citoyens le droit d'obtenir une information auprès du gouvernement. Je crois que c'est important pour deux raisons. D'abord, nous croyons tous en une société démocratique formée d'électeurs renseignés, capables de déterminer quel groupe d'individus ils veulent voir chargés de leurs affaires.

Deuxièmement, il y a l'argument selon lequel la société est devenue tellement complexe que le gouvernement a dû croître considérablement ainsi que le dit le vieil adage, repris maintes fois par les gouvernements successifs, à l'effet que si les gouvernements refusent le libre accès aux renseignements et aux documents et leur libre divulgation, les insatisfaits peuvent toujours les défaire au moment des élections. C'est un argument qui ne tient pas dans la société contemporaine puisque certains individus peuvent subir des torts considérables sans que le plus grand nombre soit touché. Pour ma part, je préférerais que, dans ces conditions, la notion du droit du citoyen à l'information soit retenue si la société doit continuer d'être vraiment démocratique, mises à part, évidemment, quelques exceptions sur lesquelles nous ne devrions pas avoir de mal à nous entendre.

La question qui vient tout de suite à l'esprit a trait à la façon dont tout ce processus pourrait se dérouler. Il y a également le point soulevé par le sénateur Godfrey, à savoir s'il faut instaurer un système à contrôle judiciaire ou recourir à ce qu'il conviendrait d'appeler une autre option.

À ce stade de nos travaux, ce qui me frappe le plus, pour ma part, c'est l'exemple américain. Je me demande ce que devront être nos recommandations; je ne serais pas satisfait de recom-

[Text]

do not see this legislation that we are going to suggest in our recommendations—at least, I would not be as happy at having a recommendation where you have some type of administrative officer who, on one hand, in sort of in charge of the whole program of accepting applications and processing applications, and then subsequently is deciding upon the merit of the application or otherwise, because I think then that you confuse the two functions.

I think it would be a far preferable state of affairs if you had a system where you had an administrative officer in charge of this whole process; accepting, on one hand, the applications, documenting the requests, approaching government, and receiving their response to the request as to whether they are prepared to accede to it or not—and in the vast majority of cases, the government, under the freedom of information legislation particularly, is going to be inclined to accede to the citizen's request.

Then what you do with that small number of cases where there is rejection? It seems to me that then you have the ideal opportunity for a judicial review on the adversary system. You have, on one hand, the administrative officer placing this matter before the judiciary—and a panel of federal court judges seems to be an appropriate panel. The fact is, then, that the citizen has the right to make representations, aided and abetted, in one sense, by the administrative officer who is going to then produce the document in some form of in-camera proceeding, if necessary; and you have the government being able to be represented, giving its reasons to the independent judiciary or judicial officer, on the other hand.

The advantage, as I see it—for the reasons, as well, that Mr. Baldwin has pointed out, about the suspicion that people have generally about bureaucracy and so on—is in having someone who is appointed in a judicial capacity, who has no concern about renewal of his appointment as a judge; whereas, if we had an administrative officer, he, of course, might have a set term or might be subject to the usual kind of dismissal and so on for whatever reason, under the Public Service Regulations or Act.

So it seems to me that it is a logical recommendation that the Committee has made to have judicial review, as opposed to an administrative or quasi-judicial situation. I do not think that it is going to, on one hand, cause a great deal amount of extra work because I do not think there are going to be that many cases, for example, that they are going to have to really adjudicate upon. And even in that system it is always going to involve a sort of judicial proceeding, so that the person who wants that document is going to have to go to some trouble and, indeed, some expense, I suppose. Even if they are successful, there will be an expense in time and money for them to make a representation before the committee. We are going to have to talk about the procedure and the details, I am sure, at some later date but it seems to me that this is the more logical kind of forum for the proper analysis and adjudication of these applications.

[Translation]

mendations prévoyant la création d'un administrateur qui, d'une part, serait chargé de recevoir et de traiter les demandes et qui, d'autre part, aurait à décider par la suite de leur validité ou de leur non validité. Je pense que ce serait confondre les deux fonctions.

Je préférerais personnellement qu'il y ait un administrateur chargé de tout le processus, la réception des demandes, leur justification, la communication avec le gouvernement et l'obtention de ses réponses. Et je pense que, dans la grande majorité des cas, le gouvernement, en particulier avec la Loi sur la liberté d'information, serait prêt à accéder aux demandes des citoyens.

Il reste à savoir quelles seront les possibilités dans les quelques cas où la demande sera rejetée. Il me semble qu'à ce moment-là, on devra pouvoir aller plaider sa cause devant un tribunal. D'une part, il y aura un administrateur qui portera l'affaire devant le tribunal, d'autre part il y aura un comité formé de juges de la Cour fédérale. Le citoyen aura donc le pouvoir de présenter des instances, aidé en quelque sorte par l'administrateur. Ce dernier produira alors un document qui sera d'abord examiné à huis clos au besoin. Le gouvernement sera représenté lors de cet examen et il pourra exposer ses raisons à un juge indépendant.

Pour éviter, comme M. Baldwin l'a fait remarquer, la suspicion qui entoure l'appareil bureaucratique de façon générale, on aurait recours à un juge ou à quelqu'un qui agirait comme juge et qui n'a pas à s'en faire au sujet du renouvellement de son mandat, alors qu'un administrateur peut avoir un mandat bien précis et être sujet à une révocation pour quelque raison que ce soit en vertu de la loi ou des règlements de la Fonction publique.

La recommandation du comité en vue d'un contrôle judiciaire, plutôt qu'un contrôle administratif ou para-judiciaire, me semble donc logique. Je ne pense pas qu'elle cause un travail supplémentaire important parce que je ne m'attends pas à un grand nombre de cas sur lesquels il faudra statuer à ce stade. Et même avec ce système, il y aura des procédures, de sorte que les intéressés devront consacrer du temps et engager des frais pour obtenir les documents qu'ils désireront. Même s'ils réussissent, ils auront dû engager de leur temps et de leur argent pour présenter leur demande au Comité. Il nous faudra sûrement discuter de la procédure en détail à un moment donné, mais il me semble que la marche à suivre que je viens de décrire est la plus appropriée pour l'analyse des demandes et la prise de décisions.

[Texte]

• 2115

I have made a very brief statement here but I wanted to cover the two points and give my opinion, for what it is worth, on the two options and the reasons why I support the recommendation of the committee.

Le vice-président: Merci, monsieur Hnatyshyn. Le prochain interrogateur est M. Joyal.

M. Joyal: Monsieur le président, je voudrais d'abord remercier notre témoin et dans un premier temps non pas lui poser de questions, mais plutôt faire part à mes collègues d'un certain nombre de commentaires, et cela peut-être dans la même veine de ce que mon prédécesseur a exprimé.

Lorsque l'on aborde la question des droits de l'homme, et je pense que le droit d'accès à l'information est un des droits de l'homme dans une société politique moderne, on se heurte toujours, dans des systèmes comme le nôtre, et ce n'est pas particulier au système canadien, je pense que c'est propre aux systèmes d'inspiration britannique, on se heurte toujours dis-je à deux conceptions ou à deux façons de s'assurer que ces droits sont respectés et que leur exercice est favorisé par les pouvoirs publics.

L'exemple classique du premier volet est bien sûr l'exemple américain, où dans la Constitution on retrouve énumérés un certain nombre de droits, protégés bien sûr, par les tribunaux américains jusqu'à la Cour suprême des États-Unis. Le meilleur exemple, à mon sens, de l'interprétation la plus extensive de cette philosophie, je l'ai lu dans cet *Executive Order* du président Carter du 24 janvier. Lorsque le président Carter a donné comme directive éventuelle à l'administration, ce qui sera bien sûr suivi d'un projet de loi, l'obligation pour les services secrets américains d'obtenir l'autorisation de l'un des sept juges de la Cour fédérale américaine, pour suivre un citoyen, ouvrir son courrier, le photographier à distance, en écouter ses lignes téléphoniques, c'est pour que l'exercice de ses libertés de circulation, de mouvement et d'expression de citoyen américain aux prises avec les services de sécurité nationale puisse malgré tout être garanti d'une certaine manière par le pouvoir judiciaire. Ce qui, jusqu'à présent, donc avant janvier 1978, n'existait pas dans les lois américaines. Je pense que c'est peut-être l'exemple, j'oserais dire, le plus complet de «judicialisation» du processus de mise en application de l'exercice des droits de l'homme dans une démocratie moderne.

À côté de ce système qui est tellement parfait qu'il est presque classique, il y a un autre système, celui d'inspiration britannique. Et je pourrais bien sûr parler aussi des systèmes de droit écrit, et je fais ici référence à la France où il y a une tout autre conception des droits de l'homme que l'on retrouve dans les conventions européennes des droits de l'homme et à la Cour de Strasbourg. C'est une conception qui elle, est beaucoup plus, j'oserais dire fractionnée. Dans la mesure où il n'y a pas de récriminations des citoyens, on laisse se faire l'application des principes usuels de l'administration publique. Et dans le cas qui nous concerne, on a recours au principe de la responsabilité ministérielle pour garder à l'intérieur de la discrétion administrative la responsabilité d'apprécier l'éten-

[Traduction]

C'est en quelque sorte une brève déclaration que je viens de faire, mais je tenais à aborder ces deux points et à donner mon opinion, pour ce qu'elle peut valoir, sur les deux options offertes en indiquant les raisons pour lesquelles j'appuie la recommandation du Comité.

The Vice-Chairman: Thank you, Mr. Hnatyshyn. The next questioner is Mr. Joyal.

Mr. Joyal: Mr. Chairman, I would like first to thank our witness and then not ask him questions but rather put some comments to my colleagues in the same fashion as my predecessor.

When we talk about human rights, and the free access to information is surely one of those human rights in a modern political society, we always come up against, in a system such as ours, and it is not unique to our Canadian system, I think it is a characteristic of all British inspired systems, we always come up against, as I was saying, two notions or two ways to ensure that these rights are respected and that people are encouraged to exercise them by the various jurisdictions.

The classical example, for the first part, is the American example, in which the constitution lists a number of rights protected by the American tribunals up to the Supreme Court of the United States. The best illustration, to my way of thinking, of the extent to which this philosophy can be interpreted I read it in this executive order given by President Carter on January 24. When President Carter issued what is supposed to become a guideline to the administration, and of course it will be followed by a Bill, he created the obligation for the American Secret Service to obtain the authorization of one of the seven judges of the American federal court in order to exercise surveillance on a citizen, to open his mail, to photograph him at a distance, to tap his telephone. And he did that to make sure that the freedom of circulation, movement and expression of the American citizen who has to deal with the national security services is guaranteed in spite of everything by the judiciary. And until January, 1978, this guarantee did not exist in the American laws. I think this is perhaps the best example of the "judicialization" of the procedure guaranteeing the exercise of human rights in a modern democracy.

In opposition to this system which is almost perfect, which is classical, there is the one inspired by Great Britain. And of course I could also speak of the systems of written law, as exists in France where there is a completely different conception of human rights which are found in the different European conventions on human rights and at the Strasbourg tribunal. It is a notion by which the procedure is much more fragmented, if I may use that term. As long as there are no recriminations from the citizens, the usual principles of public administration are applied freely. In our case, it is the principle of ministerial responsibility that is used to keep within the administration's discretion the responsibility to judge of the extent and the manner in which a particular right is exercised,

[Text]

due ou la mesure d'exercice du droit en question, à savoir, l'accès à l'information gouvernementale, à l'information publique. Cette conception, et on la retrouve dans certaines lois britanniques, se heurte à des difficultés majeures, parce qu'on se rend compte que, sous certains angles, le type de protection judiciaire offre de meilleures garanties que la protection de type administratif. Le meilleur exemple que j'ai à l'esprit d'une situation de ce genre, c'est la Loi sur les langues officielles du Canada, par laquelle un citoyen du Canada, qui estime lésé son droit d'utiliser l'une ou l'autre des langues face à son gouvernement, peut toujours déposer une plainte à un agent de l'administration, le Commissaire aux langues officielles. Bien sûr, le citoyen ne dispose pas de façon expresse, dans la loi, d'un droit de recours devant un juge de la Cour fédérale s'il n'obtient pas satisfaction de la part du Commissaire aux langues officielles. C'est là un exemple d'un aménagement administratif de la protection de l'un ou l'autre des droits que nous reconnaissons dans nos lois. Le Livre vert «La législation sur l'accès aux documents du gouvernement» présente également une certaine forme d'aménagement administratif. Lorsque nous avons adopté la Loi canadienne sur les droits de la personne, créant la Commission des droits de l'homme et portant protection à la vie privée, il y a eu un débat du même type et il a été suggéré, comme M. Hnatyshyn l'a souligné tantôt, que nous imitions l'exemple américain et que la protection à la vie privée soit assurée par un membre de la fonction judiciaire. Cette suggestion n'a pas été retenue et la loi finalement a été adoptée, portant exactement le même genre de protection que les lois antérieures.

• 2120

Aujourd'hui, nous nous retrouvons avec une recommandation de la part d'un groupe de parlementaires, la recommandation numéro 2, qui tend à nous faire réapprofondir le type de protection judiciaire que l'on reconnaît chez nos voisins américains. Il n'est peut-être pas oiseux à ce moment-ci que, comme parlementaires, nous nous arrêtons davantage sur ce genre de protection puisque, d'après toutes les discussions que nous entendons de part et d'autre sur la révision constitutionnelle, on parle de plus en plus d'une Charte des droits de l'homme. Il faudra bien un jour que l'on définisse quels seront les droits de l'homme qu'il y aura dans cette fameuse charte constitutionnelle, et si elle doit être véritablement une charte constitutionnelle et non pas uniquement un énoncé d'objectifs ou d'intention. Il faudrait bien que, d'une manière ou d'une autre, une cour constitutionnelle, ou la Cour suprême du Canada, soit chargée d'en assurer la protection et la surveillance.

Par conséquent, la suggestion que nous recevons du Comité est, à mon sens, une suggestion fondamentale. Elle remet en cause l'approche que l'on peut adopter en ce qui concerne les droits de l'homme dans un régime parlementaire comme le nôtre. Jusqu'ici, on s'est presque toujours refusé à soumettre à l'appréciation judiciaire l'exercice de la discrétion publique dans l'exercice des droits de l'homme de la part de ses citoyens. Si vous relisez l'article 41 de la Loi de la Cour fédérale du Canada, une loi qui est relativement récente, vous vous rendrez compte qu'un ministre peut refuser l'appel à la cour sous

[Translation]

or more precisely the right to have access to government information, public information. This notion, which is found in many British statutes, has major drawbacks, since judicial protection in many ways is thought to offer better guarantees than the protection of an administrative nature. The best example, that comes to mind, of this sort of situation, is the Official Languages Act, whereby a Canadian citizen, who considers himself wrong in his right to use one or the other language when dealing with the government, may complain to an official of the administration, the Commissioner of Official Languages. Obviously, the Act does not provide the express right of appeal before a judge of the Federal Court if he is not satisfied with the Commissioner of Official Languages actions. Here then is an example of administrative accommodation for the protection of one or the other of the rights retained in our laws. The Green paper on "Legislation on public Access to Government Documents" also provides some form of administrative accommodation. When we legislated the Canadian Human Rights Act, thus creating the Human Rights Commission, and offering protection of privacy, a similar debate was undertaken, and it was suggested, as Mr. Hnatyshyn noted earlier, that we should follow the American example, and that the protection of privacy should be assured by a member of the Judiciary. The suggestion was not retained, and the Act finally was adopted, giving the same type of protection as had previous acts.

And, today, we are again faced with the recommendation on the part of a group of parliamentarians, recommendation number 2, which would have us delve again into the judicial protection which have adopted our American neighbours. It might be most useful, as parliamentarians, that we consider more fully this kind of protection, since, in view of all the discussions that we hear on constitutional review, there has been more and more talk of a Bill of Rights Charter. Some day, we shall have to define which human rights will be entrenched in the Constitution, if it is to be truly a constitutional bill or charter, and not merely a statement of objectives or intentions. Surely, in some way or other, a constitutional court or the Supreme Court of Canada must be charge with the protection of rights and surveillance of the administration of the Act.

Therefore, the proposal of the Committee in my opinion, is fundamental to the issue. It reopens the entire issue of the approach to be taken in regard to human rights within our parliamentary structure. Up to now, we have almost always refused to submit to judicial scrutiny the application of public discretion in the exercise of human rights by its citizens. On reading Section 41 of the Federal Court of Canada Act, which is relatively recent, you may note that a minister may refuse appeal to a court for certain exceptions, including of course, national security, disclosure of documents dealing with feder-

[Texte]

certaines exceptions dont, bien sûr, les fameuses exceptions visant la sécurité nationale, les documents ayant trait aux relations fédérales-provinciales et un certain nombre d'autres exceptions.

Nous nous retrouvons aujourd'hui également avec des exceptions, 16 exceptions, et parmi elles, nous retrouvons encore cet élément de sécurité nationale. Par conséquent, je fais constater à notre témoin que, si nous devons accepter la recommandation numéro 2, alors que le projet de loi numéro 26 est présentement devant le Parlement et vise à autoriser le Solliciteur général du Canada à émettre des mandats pour ouvrir le courrier, nous nous retrouverions dans une certaine position de confusion par rapport aux droits que possède un citoyen de s'adresser à l'administration afin d'obtenir un document. Ce document pourrait être susceptible de tomber dans cette catégorie ou être inclus dans cette catégorie dite de sécurité nationale et le citoyen pourrait ne pas avoir la possibilité de présenter et d'entendre des arguments susceptibles de la satisfaire du refus de l'administration publique.

De la même façon, dans la Loi canadienne sur les droits de la personne que nous avons adoptée, une loi qui vise à protéger la vie privée, il y a également une exception du même genre relative à la sécurité nationale. Je ne suis pas de ceux qui, à prime abord, répugnent à soumettre l'exercice du concept de sécurité nationale à la révision du pouvoir judiciaire. J'essaie de voir de façon plus précise, à ce moment-ci, comment l'exemple américain pourra fonctionner puisqu'il est très récent. Il n'a pas encore été adopté par le Congrès, ni pas le Sénat, et je n'ai pas encore reçu le texte de l'*Executive Order* du président Carter expliquant dans quel processus de «judicialisation» l'appréciation de la sécurité nationale se fera.

• 2125

Mais il n'en demeure pas moins que si la recommandation numéro 2 devait être acceptée telle quelle... l'exclusion de la sécurité nationale comme premier item à la page 10, nous nous retrouverions dans une situation où nous pourrions nous retrouver éventuellement devant un juge pour tenter d'obtenir un document qui a trait à la sécurité nationale, ce qui aurait pu être refusé d'après l'article 41 de la Loi de la Cour fédérale ou qui encore, aurait pu être refusé à cause de l'article 25 de la Loi portant protection à la vie privée, mais pour lequel un député... si nous acceptons votre suggestion à la lettre, et je ne veux pas du tout que vous interprétiez ma position comme étant contre votre suggestion, bien au contraire... J'essaie cependant de faire la synthèse si vous voulez, entre très rapide et très superficiel, de la façon dont nous interprétons ces concepts et cette protection dans un certain nombre de lois que le Parlement a adoptées au cours des sept dernières années. Et je pense qu'il faudra, comme Comité à un moment donné, faire un choix presque fondamental; c'est-à-dire essayer de tracer une ligne de démarcation entre le genre de philosophie que nous voulons développer dans la protection des droits du citoyen, ceux que nous reconnaissons, selon ce que disait mon collègue monsieur Hnatyshyn, comme des droits fondamentaux. Car enfin il n'y a pas deux façons de protéger des droits que l'on considère comme fondamentaux; si nous avons une

[Traduction]

al-provincial relations, and a certain number of other exceptions.

Today, we are again faced with exceptions, 16 exceptions, and among them again is the national security issue. So, I would remind our witness that, should we accept recommendation number 2—at the very time when Bill C-26 is debated in Parliament—and which would authorize the Solicitor General of Canada to issue warrants to open mail, we would be creating a certain confusion, in relation to the rights of a citizen to request documents from the administration. That document could very well be included in that category of exceptions regarding to national security, and the citizen then would have no possibility to present or hear arguments concerning rejection of his request by the public administration.

In the same way, the Canadian Human Rights Act, which we have passed, concerning the protection of privacy, contains the same exception concerning national security. I am not one of those who, out of hand, would abhor to submit the concept of national security to judicial review. I have been trying now to define more clearly how the American experience will turn out, since it has been undertaken only recently. This has not yet been adopted by Congress, nor by the Senate, and I have yet to receive the text of President Carter's Executive Order explaining how the assessment of national security will be carried out within the judicial process.

However, should we accept recommendation number 2 as it is—with the exclusion of national security as first item on page 10, we could be faced with a situation whereby we would eventually have to go before a judge in order to obtain a document dealing with national security, which could have been refused under the terms of Section 41 of the Federal Court of Canada Act, or again under Section 25 of the Protection of Privacy Act, but for which a member of Parliament—if we accept your proposal verbatim, and I would not want you to interpret my position as being against your proposal, on the contrary, I am only trying to synthesize rapidly and rather superficially the way in which we have interpreted those concepts, and the protection provided in a certain number of laws which Parliament has passed over the last seven years. And some time or other, as a Committee, we shall have to make a fundamental decision; we shall have to try to draw a line between the type of philosophy we wish to develop for the protection of the right of human rights, those recognized, as has said my colleague Mr. Hnatyshyn, as the fundamental rights. Indeed, there cannot be two different ways to protect fundamental rights; if we are to maintain the same philosophy regarding a certain number of rights, we must also ensure coherence in the protection system for those rights. If we are to use an administrative system similar to what we have

[Text]

même philosophie vis-à-vis un certain nombre de droits, il faudra nous assurer de la cohérence du système de protection que nous sommes prêts à reconnaître. Si c'est un système de type administratif comme celui que nous avons jusqu'ici mis en place et qui est redéfini dans ce livre vert, cela va de soi. Si nous sommes prêts à reconsidérer plutôt l'ensemble de la protection que nous donnons aux droits des citoyens, droits que nous considérons comme fondamentaux, en tant que pays libre, il faudra peut-être alors faire aussi des choix qui seront extrêmement contraignants, contraignants parce qu'ils nous forceront certainement à réviser la façon dont nous avons jusqu'à présent interprété la protection politique que nous accordions à ces droits.

Je ne veux pas bien sûr, vous embêter outre mesure, mais cela me semble soulever des questions vraiment fondamentales à une époque où, dans le pays, nous cherchons à redéfinir des orientations qui sont, elles aussi, bien sûr fondamentales. Et c'est pourquoi je crois que le rôle que nous avons comme Comité dépasse peut-être, dans une certaine mesure, le seul mandat d'assurer l'accès aux documents gouvernementaux, puisque nous ne pouvons pas à mon sens débattre de cette question sans remettre en cause et sans aborder la question plus générale de la protection judiciaire que nous donnons aux droits de l'homme au Canada. Et cela m'apparaît vraiment l'une des questions fondamentales. C'est pourquoi je voudrais vous poser une question en terminant.

La recommandation numéro 3 dit que vous seriez heureux de voir que les exemptions concernant la divulgation de documents soient rédigées de façon précise et détaillée. Est-ce que vous pourriez élaborer sur l'une ou l'autre des exceptions qui, à votre avis, devrait justement comporter davantage de détails ou d'énumérations que celles que nous pouvons lire présentement dans le livre vert?

Mr. Francis: My colleague, Mr. Joyal, has hit a very fundamental question, and one to which I do not presume to have all the answers. It is quite clear that, for reasons of national security, there will always be certain exemptions. I for one would not dispute that at all. There are obvious military secrets that have to be safeguarded in the interests of the nation. I am not as concerned as Mr. Joyal in the bill that allows, on the order of a judge and a warrant, the opening of mail. It allows the Mounted Police that specific right, and it is safeguarded. It seems to me that the safest position is to have legislation very specifically defining what the police can do and under what circumstances, and how long that permission is valid and so on. That does not give me concern.

The situation involving a privacy commissioner to which Mr. Joyal alluded again opens a whole series of problems which will have to be examined by the Committee. I do not think, for example, anyone should have the right, in drug cases, drug addiction, to have medical documents declared public documents. I think there are limits in terms of individual privacy, which we have spelled out in a general statute; we have a privacy commissioner, as part of our Human Rights Commission, associated with it.

[Translation]

established up to now, and which is redefined in the green book, there are no problems. However, if we are prepared to reconsider the whole issue of protection which we would give to human rights, rights which we would consider fundamental as a free country, we may well have to make some extremely limiting choices since we shall be compelled surely to revise our whole interpretation of the political protection which we have so far given those rights.

Of course I do not wish to place cogs in the wheels by raising certain fundamental questions at a time when, in our country, we are in fact seeking to redefine certain basic directions. And that is why I believe that the role of this Committee overrides to a certain extent our term of reference concerning access to government documents, since we cannot in fact discuss this issue without opening anew the whole question of the judicial protection granted to human rights in Canada. And I believe this is one of the fundamental issues. And so, in ending, I would like to ask you a question.

Recommendation number 3 shows you would be most happy to define more exactly and in more detail the exceptions concerning disclosure of documents. Could you give more detail on the exceptions which, in your opinion, should in fact be more clearly defined than they are in the green paper?

M. Francis: Mon collègue, M. Joyal, a soulevé une question tout à fait fondamentale, et à laquelle je n'ai pas toutes les réponses. Il est évident qu'il y aura toujours certaines exceptions aux raisons de sécurité nationale. Je ne conteste aucunement ce point. Évidemment, il y a des secrets militaires qu'il faut protéger dans l'intérêt du pays. Je ne m'inquiète pas autant que M. Joyal du fait qu'un bill permette, sur ordonnance d'un juge, ou par mandat, qu'on ouvre le courrier. Ce bill accorde à la Gendarmerie royale un droit particulier, et qui contient certaines garanties. Il me semble que la position la plus sûre est d'avoir une loi qui définit très clairement ce que peut ou ne peut pas faire la police dans certaines circonstances, et qu'on établisse une échéance quelconque de validité de l'autorisation. Cela ne m'inquiète aucunement.

La situation concernant le commissaire à la protection de la vie privée, qu'a mentionnée M. Joyal, soulève toute une série de problème qui devront être étudiés par le comité. Par exemple, je ne crois pas qu'on puisse donner à quiconque le droit, dans des cas de toxicomanie par exemple, de déclarer publics certains dossiers médicaux. Il y a certaines limites à respecter, limites que nous avons déjà définies dans une loi générale; et nous avons nommé un commissaire au sein de la Commission sur les droits de la personne, pour y voir.

[Texte]

But again, Parliament has adopted a very specific pattern spelling out certain rights. We are trying to make these as consistent as we can with a general policy of access to documents and information.

• 2130

One of the reasons why I personally prefer the court approach is that I think the judges of the court are equipped by the nature of their training and their everyday expertise to develop the procedures and precedents and policies which recognize the basic principles and the limitations that Parliament has imposed on them. To me this is just the way Parliament operates. I support the basic question of human rights as my colleague does but these are always circumscribed within other questions which Parliament deals with.

Le vice-président: Monsieur Joyal, avez-vous d'autres questions à poser au témoin?

M. Joyal: Je voudrais lui demander s'il lui était possible de préciser les exceptions qui lui semblent trop générales ou trop vagues dans la liste énumérée dans le livre vert, conformément à la recommandation numéro 3.

M. Francis: Je ferai de mon mieux pour préciser les exceptions, monsieur Joyal, mais ce n'est pas toujours possible. Nous avons essayé et nous avons fait de notre mieux pour fournir aux membres du Comité ce document; c'est un document très court. On ne l'a pas détaillé de la façon que vous auriez aimée... Je ne suis pas capable, moi-même, de le faire; mais il y a des gens qui sont plus experts que moi pour ce faire.

Le vice-président: Monsieur Joyal... It may be that I did not understand you correctly but it seemed to me that there should be a further clarification made by you. I know this is unusual to ask a member to clarify something by the Chair but I did not understand whether you were using interchangeably the terms "human rights" and "citizens' rights". Were you using them interchangeably? Do you feel that they are the same thing or is there a difference? If there is a difference I wonder if you would explain it to us because I do not think you are clear on that in the record.

Mr. Joyal: Yes, fundamentally there are rights that a state or a government or a country recognizes as being related directly to the human being as such; and there are other rights of the same citizen in relation with the government or the state or the country. There are in the old philosophy of human rights some distinctions that are made depending on whether you address yourself to the human rights in relation to the human factor or the fact that it is a human being and other rights depending on whether it is the right of the citizens in relation to the state or the government.

There is no doubt that that Green Paper deals more or less with the second class of rights. But there is still at the same time in the modern democracy a trend to recognize the same protection for the citizen in the exercise of his human rights, of his rights as a human being, and of his rights as a citizen, meaning his rights in relation to the exercise of public power.

[Traduction]

Toutefois, le Parlement a établi des modalités très spécifiques concernant certains droits. Nous essayons, dans la mesure du possible, de les aligner sur une politique générale d'accès aux documents et à l'information.

Pour ma part, je préfère le recours au tribunal parce que je pense que les juges en raison de leur formation et de leur expérience, ont les procédures, la jurisprudence et les politiques qui reflètent les principes fondamentaux et les contraintes imposées par le Parlement. A mon avis, c'est ainsi que le Parlement raisonne. J'appuie, comme mon collègue, le principe des droits de l'homme mais dans les limites des questions dont s'occupe le Parlement.

The Vice-Chairman: Mr. Joyal, have you any other questions for our witness?

Mr. Joyal: I would like to ask him if he could pinpoint which exceptions in the list contained in the green paper are too general or too vague from the point of view of recommendation number 3.

Mr. Francis: I will try my best to pinpoint those exceptions, Mr. Joyal, but it is not always possible to do so. We have tried our best to produce this document for the Committee; it is a very short document. It is not as detailed as you wish it had been... If I am unable to do so, myself, I will reply on people who have a greater expertise than I do.

The Vice-Chairman: Mr. Joyal... Peut-être ne vous ai-je pas bien compris mais j'aimerais obtenir une précision. Je sais qu'il est singulier que le président demande à un membre du comité d'apporter des précisions, mais je n'ai pas bien compris si pour vous les expressions «Droits de l'homme» et «Droits des citoyens» étaient interchangeables? Sont-elles synonymes pour vous? Croyez-vous que c'est la même chose ou y a-t-il une différence? S'il y a une différence, pourriez-vous nous l'expliquer parce que je ne pense pas que votre intervention soit claire.

M. Joyal: En substance, je crois que oui, il y a des droits qu'un État ou un gouvernement ou un pays reconnaît à la personne humaine comme telle; par ailleurs, il existe d'autres droits appartenant au citoyen dans ses rapports avec le gouvernement, l'État ou le pays. Dans toute la philosophie des droits de l'homme, il existe des distinctions suivant que l'on considère les droits de l'homme par rapport aux autres hommes et les droits du citoyen dans ses rapports avec l'État ou le gouvernement.

Nul doute que le Livre vert traite dans une certaine mesure de cette deuxième catégorie de droits. Quoi qu'il en soit, dans les démocraties modernes, il y a un courant qui reconnaît la même protection au citoyen dans l'exercice de ses droits de l'homme, en tant qu'être humain s'entend, et dans l'exercice de ses droits de de citoyens, de ses droits dans ses rapports avec le pouvoir.

[Text]

It is not clear in my mind where in Canada we stand because of a tradition where, after the adoption of the Canadian Bill of Rights, there has been hesitation to recognize any direct effect to that bill, and it has taken many years before the Supreme Court of Canada gave a kind of clarification to that effect. There has been another period of time through which it is very difficult to see in Canadian legislation what kind of human rights or citizens' rights, to use your own terms, are recognized and entrenched into legislation with what kind of protection.

So, as I mentioned earlier, it is not easy when one starts dealing with judicial review, with one type of rights in Canada, to try to find out, I will not say logic, but I should say an organized system or a similar philosophy that you follow up through each act of Parliament that deals with some kind of human rights. To start discussing and wanting to go really deeply in terms of judicial review—and I am not opposed at all, I am much more a partisan of judicial review than a nonpartisan and I think it is quite obvious for some members of this Committee. In the past years, I have taken myself a very strong stand in favour of judicial review, of public administration discretion in terms of citizens' rights, if you want, and the Official Languages Act, in my mind, is a kind of act dealing with citizens' rights, meaning that the citizen, when he does address himself to public administration, has the right of a citizen to get some documents or some information.

• 2135

But what I wanted to raise as a fundamental question is that when we adopt a line—I should say of protection or a philosophy of protection, it should be a logical one and it should be the same that we should see or follow up through different legislation dealing with different aspect of citizens' rights.

So I do not to go too long on that one because I would like to hear my colleagues, too, in that respect, but it seems to me that it is certainly one of the basic issues that we have to address ourselves to at the beginning if we do not want to come up with a piece of work or a proposal that seems not to cope with the kind of system in which we live. That is the only question I wanted to raise for reflection.

The Vice-Chairman: Thank you, Mr. Joyal.

If seemed to the Chair that we do have a Commissioner of Human Rights appointed just recently under our recent legislation and there is some suggestion that we might even consider an ombudsman who, I would suggest to you, might be concerned about citizens' rights. And it seems to me that they both have a unique responsibility and, putting it in practical terms, we talk about a Human Rights Commissioner and we talk about an ombudsman or, maybe in this freedom of information act that we are suggesting or proposing, we may be talking about an administrator, but at least we are talking about two separate officials who will have, certainly, distinct functions to perform.

Senator Godfrey.

[Translation]

Je ne comprends pas très bien quelle est la position adoptée au Canada car, après l'adoption de la Déclaration canadienne des droits on a hésité à reconnaître l'effet de cette déclaration et la Cour Suprême du Canada a mis plusieurs années avant de donner des précisions sur la portée de cette Déclaration. Si on remonte dans l'histoire, il est parfois difficile de déterminer quelle sorte de droits de l'homme ou de droits des citoyens, pour reprendre votre expression, la législation canadienne reconnaît et protège.

Comme je l'ai dit plus tôt, lorsqu'il s'agit de contrôle judiciaire, quand on s'en tient à un type de droits au Canada, il n'est pas facile de retrouver, je ne dirais pas une logique, mais plutôt une organisation ou une théorie qui serait la même pour chaque loi du Parlement qui traite des droits de l'homme. Je ne rejette pas toute discussion en profondeur du contrôle judiciaire... Pour ma part, je suis plutôt tenant du contrôle judiciaire et je pense que certains membres du comité l'ont compris. Dans le passé, j'ai pris position très fermement en faveur du contrôle judiciaire, en faveur des droits du citoyen face à l'administration publique si vous voulez. La Loi sur les langues officielles, à mon avis, est une loi qui traite des lois du citoyen, et je veux dire par là qu'un citoyen, lorsqu'il s'adresse à l'administration publique à le droit, à titre de citoyen, d'obtenir des documents et des renseignements.

J'aimerais soulever une question fondamentale ici. Lorsque nous décidons d'opter pour la protection, il faudrait être logique, il faudrait qu'elle soit la même pour toutes les lois qui traitent de divers aspects des droits du citoyen.

Je ne veux pas m'attarder là-dessus parce que j'aimerais donner à mes collègues l'occasion de parler à ce sujet. Quoi qu'il en soit, il me semble que c'est l'une des questions fondamentales qu'il nous faut examiner au départ, si nous ne voulons pas que notre travail ou nos recommandations soient inadaptés au système dans lequel nous vivons. C'est la seule chose que je voulais soulever ici.

Le vice-président: Merci, monsieur Joyal.

En vertu d'une loi récente, il existe actuellement un commissaire aux droits de la personne et d'aucuns pensent que nous devrions envisager de nommer un ombudsman qui s'occuperait des droits des citoyens. A mon avis, dans les deux cas, il s'agit d'une responsabilité exceptionnelle et, dans la pratique, il y aurait un commissaire aux droits de la personne et un ombudsman ou, si vous voulez, dans le cadre d'une éventuelle loi sur la liberté de l'information, il pourrait s'agir d'un administrateur, mais il n'en reste pas moins qu'il existerait deux fonctionnaires distincts chargés de fonctions différentes.

Sénateur Godfrey.

[Texte]

Senator Godfrey: On the point that Mr. Joyal brought up about recommendation number 3, I think we should try to be specific. It says:

The exemptions for releasing documents be specifically and narrowly drafted.

Now, we have a consideration of the Wall Report. You are familiar with that, are you?

Mr. Francis: Not as familiar as I should be, Mr. Chairman.

Senator Godfrey: Yes. Well, Mr. Wall worked in the Privy Council Office and he prepared this document on this subject which Mr. Robertson laid before this Committee, and I referred to it earlier. Mr. Wall took the same position as you did, in effect, and he said these exemptions—what he really said—should be defined accurately so that somebody appearing before a court or whatever it might be would be able to argue whether it comes in it or not.

Now, I would like your comment on the two different approaches, and this also I think comes into the effect of whether the Committee is going to draft something in the end. They may not draft an act but they may be down to drafting these exemptions, which could be a very difficult job.

Now, the Green Paper says that one of the exemptions, and we will just talk about national security:

(1) be injurious to international relations, national defence or security or federal-provincial relations;

Now, national defence or security. Mr. Wall suggests—and I read from the proceedings of June 25, 1975, at page 32:52—it is the 32nd, I guess, issue and page 52. This is the way he would define it. I would like just your comment as to if you think Mr. Wall is getting the right approach in what you have in mind or not. He says:

The suggested criteria for exclusion from immediate availability are these:

“Information, the release of which would

A be detrimental to the safety and security of the nation :
for example, information describing

(1) tactical and strategic defence plans, operations or exercises, including the characteristics of equipment and techniques, and the scale, movement and placement of forces, except where the considered and authorized release of such information would assist in the deterrence or prevention of war-like action;

• 2140

(2) internal and external intelligence and security plans, operations or exercises, including the characteristics of equipment and techniques, and the scale, movement and placement of personnel, except where the considered and authorized release of such information would assist in the deterrence or prevention of actions, whether internally or

[Traduction]

Le sénateur Godfrey: Pour revenir à la question soulevée par M. Joyal, au sujet de la recommandation numéro 3, je pense qu'il nous faudrait être plus précis. Je cite:

Les exemptions concernant la divulgation de documents sont rédigées de façon précise et détaillée.

Il existe également le rapport Wall. Vous le connaissez, n'est-ce pas?

M. Francis: Je ne le connais pas assez, monsieur le président.

Le sénateur Godfrey: Quoi qu'il en soit, M. Wall, qui travaillait au Bureau du Conseil privé, a préparé ce document que M. Robertson a déposé en comité, et j'en ai parlé plus tôt. M. Wall a adopté la même position que vous à savoir que lesdites exemptions devraient être définies précisément si bien que l'on puisse devant un tribunal déterminer quelle est la situation.

J'aimerais que vous me disiez ce que vous pensez des deux attitudes, et je pense que cela pourrait nous éclairer lorsque nous devrions décider d'écrire quelque chose. Les membres du comité choisiront peut-être de ne pas rédiger une loi, mais ils pourront préciser les exemptions, tâche qui pourrait ne pas être facile.

Le livre vert précise qu'une des exemptions serait, et je m'en tiendrai à la sécurité nationale;

(1) causer un préjudice aux relations internationales, à la défense ou à la sécurité nationale ou aux relations fédérales-provinciales;

Parlons maintenant de la sécurité ou de la défense nationale. M. Wall propose et je citerai un extrait des témoignages du 25 juin, 1975, page 32:52. Il s'agit du fascicule 32, page 52. J'aimerais savoir si vous pensez que l'opinion de M. Wall rejoint la vôtre. Il dit:

Les critères proposés relativement aux exceptions à la règle générale de publication immédiate sont les suivantes:

Toute information dont la publication:

A) serait préjudiciable à la sécurité de l'État, notamment celle qui porte sur:

(1) les plans stratégiques et tactiques de défense, les opérations ou manœuvres militaires, les caractéristiques du matériel et des techniques, l'ampleur, le mouvement et le déploiement des effectifs, sauf si la diffusion calculée et autorisée de cette information contribue à prévenir ou à empêcher un acte d'agression;

(2) les plans ayant trait aux services de renseignements et à la sécurité, au pays et à l'étranger, aux opérations ou aux manœuvres, y compris les caractéristiques du matériel ou des techniques, ainsi que l'ampleur, le mouvement et la déploiement des effectifs, sauf si la diffusion calculée et autorisée de cette information contribue à prévenir ou à

[Text]

externally inspired, calculated to displace democratic institutions or procedures by force or violence;

(3) diplomatic plans and negotiations whose essential purpose is the maintenance of the safety and security of the nation.

It is a detailed item like that which you have in mind?

Mr. Francis: Yes. Yes, indeed, and it is not easy to answer. Let us take the last one, "the safety and security of the nation". If we can believe some of the press reports on our neighbour to the south, their Central Intelligence Agency undertook certain operations which they deemed central to the security of the nation, involving the overthrow of regimes of neighbouring countries in South America. I would not want to see legislation that would allow that type of a covert operation to develop in Canada without the knowledge of Parliament. It is going to be a very tough judgment call, but in general, Mr. Chairman, those are precisely the kinds of things I think should be spelled out.

Senator Godfrey: One other question, and I am just sort of thinking out loud. As I was listening to the discussion about the question of the Courts or whether there should be some kind of an officer of Parliament or whatever it might be who would be in effect a judge, I wondered if it might be possible, and I had not thought of this before, to have both. In effect, you would have somebody who would look at the various requests and could advise. He would have access to the documents, and he would be sworn to secrecy. He could advise the person applying as to whether or not he thought he had a good case, and the person could still go to the courts with his own lawyer, and he would appear in the court proceedings to assist the court, because the Crown on court proceedings has a tremendous advantage because they look at the documents whereas the person who is applying for them cannot. Could there be some kind of an official who would be there in effect to represent the public as opposed to the government, and who would have access? I am just throwing that out as a comment.

Mr. Francis: This comes back to your initial question, Senator Godfrey. How can you deal with a situation when you may not even know about the existence of the documents in the first place? Your suggestion that some kind of an agent, an ombudsman or someone with a title like this be created, who would have the opportunity to examine and look at documents and afterwards offer an opinion as to whether or not they should be restricted, it may be that something like that will have to be considered.

Senator Godfrey: What I am suggesting now is that the person would just be an advisory but then would appear before . . . We would have the judiciary do the actual . . .

Mr. Francis: Yes, but presumably such a person might have the authority to go fishing, just look somewhere to see if the documents existed. If he or she found that such documents existed they could then pass judgment as to whether or not they should be released, because as you said right in the beginning, part of the difficulty lies in the fact that documents and information may exist yet the world may not know they

[Translation]

empêcher des actes endogènes ou exogènes visant à subvertir, par la force ou la violence, les institutions ou les pratiques démocratiques;

(3) la politique extérieure et les négociations dont le but essentiel est la sauvegarde de la sécurité de l'État;

Avez-vous à l'esprit quelque chose d'aussi détaillée que cela?

M. Francis: Certainement, mais il ne m'est pas facile de répondre. Prenons par exemple la dernière phrase: «La sauvegarde de la sécurité de l'État». S'il nous fallait apporter foi à certains rapports de presse sur ce qui se passe chez nos voisins du Sud, on pourrait croire que leur C.I.A. a entrepris certaines opérations qu'ils considéraient comme essentielles à la sécurité de leur pays, compris le renversement de régimes dans les pays de l'Amérique du Sud. Je ne voudrais pas qu'on adopte une loi ici au Canada qui permettrait de telles opérations secrètes sans que le Parlement le sache. Cela sera très difficile à juger mais, d'une façon générale, monsieur le président, voilà justement ce qui devrait être précisé.

Le sénateur Godfrey: Je voudrais poser une question, en fait je pense tout haut. Tandis que je suivais les discussions sur le recours aux tribunaux on a un agent parlementaire ou autre qui serait en même temps juge, je me demandais s'il ne serait pas possible, et je n'y avais pas pensé plus tôt, d'avoir les deux. Cet agent aurait accès aux documents et il aurait été assermenté pour garder le secret. Il pourrait conseiller la personne qui présenterait la demande pour lui indiquer si sa cause est valable, si elle peut toujours se présenter devant les tribunaux avec son propre avocat et cet agent aiderait le tribunal dans les procédures puisque la Couronne a l'avantage de pouvoir examiner les documents alors que le demandeur ne le peut pas. Ne pourrait-il donc y avoir une représentant du public auprès des tribunaux qui aurait accès aux documents?

M. Francis: Cela revient à reprendre votre question du début, monsieur le sénateur Godfrey. Comment voulez-vous traiter d'une cause si vous ne savez même pas qu'il existe des documents? Votre proposition de nommer un agent ou un ombudsman qui pourrait examiner les documents et ensuite donner un avis quant à savoir si ces documents sont confidentiels ou non est très certainement une proposition à examiner.

Le sénateur Godfrey: Tout ce que je veux dire, c'est que cette personne aurait un rôle de conseiller puis comparaitrait devant. . . Mais cela se passerait au tribunal.

M. Francis: D'accord, mais je suppose que cette personne devrait avoir le pouvoir d'aller faire des recherches pour voir si ces documents existent. Au cas où elle trouverait ces documents, on pourrait alors décider si oui ou non on peut les publier car, comme vous l'avez dit dès le début, ce qui cause des difficultés, c'est le fait que ces documents et renseignements existent peut-être, mais que le public n'en connaît pas

[Texte]

exist. That may be part of the problem we are having to come to grips with in the first place.

Senator Godfrey: Thank you.

The Chairman: Mr. Baldwin.

Mr. Baldwin: I would like to make a comment or so and then maybe invite Mr. Francis' views on this. In doing so, I say that it has been very useful having his discussion on this document because it is a catalyst, it has provoked discussion which we will have to go through some time or other before we make any recommendation. I think this is a *prevue*.

Mr. Francis: That was our intention. We did not give a detailed set of guidelines in reply to Mr. Joyal's question. We did not attempt that.

Mr. Baldwin: It was very useful to have this and through all the discussion we have heard. Mr. Joyal and Senator Lafond have raised some very interesting points.

First let me say that I would recommend, at least I would hope, that if we do have a judicial process it will be simple, summary and inexpensive. I think that is one thing the Committee did discuss. So if an average citizen has the requirement to have access to the judicial process he or she is not going to be involved in long, expensive litigation, as was the case in the United States during the first six or seven years the American Freedom of Information Act was in operation.

• 2145

Mr. Joyal has put his finger on it. We talked about human rights; both the Official Languages Act and the human rights bill—what we are discussing now. As I see it, it is one thing to have human rights. It is easy to make a declaration that human rights should exist, but it is far more difficult to have a process by which the citizen can say, "These are my rights; I am determined to seek some recourse so that I will have those rights." That is what we will have to do. That is the very difficult problem we have in this legislation, and we are between the British and the Americans, as we always are, with some assistance from France. The French have recently introduced legislation in this regard, which will be very useful to look at. I think Senator Lafond has raised the point.

The British, as I understand it, so far as litigation is concerned, in any matter where the courts are involved, have retained the right to seek access to a document which a litigant needs to have produced in order that justice be done. That was decided in Conway [v.] L. Rinner; it was decided in the Crossman Diaries case, and it has been decided in other cases. We have had similar decisions in this country but, because of Section 41.(2) of the Federal Courts Act, we have had most of that taken away from us.

We have had some interesting illustrations in the last few months. I am not saying who is right or who is wrong, but we have had interesting illustrations in Edmonton, in Montreal and in Ottawa of the application of 41.(2), where documents are being denied on the certificate or affidavit of a minister. The British have got this right and the courts still assert the right to look at a document, no matter what a Minister says.

[Traduction]

l'existence. Il faut peut-être s'occuper de ce problème dès le début.

Le sénateur Godfrey: Merci.

Le président: Monsieur Baldwin.

M. Baldwin: J'aimerais faire des remarques et puis, peut-être, inviter M. Francis à exposer son opinion. A mon avis, l'étude de ce document a été très utile car elle a servi de catalyseur qui nous mène à d'autres discussions, discussions que nous devons faire avant de présenter des recommandations.

M. Francis: C'était là notre intention. Nous n'avons pas fourni une série de directives précises en réponse à la question posée par M. Joyal.

M. Baldwin: Toute cette discussion a été extrêmement intéressante et M. Joyal et le sénateur Lafond ont soulevé des questions extrêmement pertinentes.

Tout d'abord, je recommanderai que les procédures judiciaires que nous établirons, si nous en établissons, soient simples, rapides et peu coûteuses. Je crois que le Comité a discuté de cette question. Par conséquent, si un simple citoyen veut se prévaloir de ce processus judiciaire, il ne faudrait pas qu'il soit alors impliqué dans de longues et coûteuses contestations comme cela a été le cas aux États-Unis au cours des premières six ou sept années qui ont suivi la mise en vigueur de la Loi américaine sur la liberté de l'information.

M. Joyal a touché du doigt le problème. Nous avons parlé des droits de l'homme, de la Loi sur les langues officielles ainsi que de la Déclaration des droits de la personne humaine dont nous parlons maintenant. Le respect des droits humains, c'est une chose. C'est très facile de déclarer que les droits doivent être respectés, mais il est beaucoup plus difficile d'établir un processus en vertu auquel un citoyen peut affirmer: «Voici mes droits; je suis déterminé à utiliser les moyens qu'il faudra pour que ces droits soient respectés». C'est cela que nous devons faire. C'est le problème délicat que pose cette loi, et nous sommes comme toujours pris en sandwich entre les Britanniques et les Américains, avec l'aide de la France. Les Français ont récemment adopté une loi à cet égard, qu'il serait très utile d'étudier. Je crois que le sénateur Lafond a soulevé la question.

Je crois savoir que les Britanniques, en cas de litige devant un tribunal, réservent le droit de communiquer un document dont une des parties au litige a besoin, afin que justice soit faite. Ce jugement a été prononcé à l'issue de l'affaire Conway contre Rimmer. Le même jugement a été rendu à l'issue de l'affaire des laiteries Crossman et dans d'autres cas. Des jugements semblables ont été rendus au Canada, mais l'article 41(2) de la Loi sur les cours fédérales, rend impossible l'accès à certains documents.

Des exemples intéressants se sont produits au cours des derniers mois. Je n'ai pas l'intention de dire qui a raison et qui a tort, mais des cas intéressants se sont produits à Edmonton, à Montréal et à Ottawa, en ce qui concerne l'application de l'article 41(2): certains documents n'ont pu être produits en vertu d'une déclaration ou d'un certificat d'un ministre. Les tribunaux britanniques reconnaissent le droit de consulter un

[Text]

They may look at it in secret; they may look at it in camera. But if they think in their view it should be produced, they will produce it, whereas we have lost that.

Now the Americans, on the contrary, have gone to the courts I would just like to point out that about a month ago I was in Toronto and was on a panel with Mr. Mark Lynch, who is a colleague of Ralph Nader, and who is very knowledgeable and has handled a lot of the litigation. I was most interested to hear him say that they have had a lot of litigation in the United States; some cases have gone to the supreme court and some are almost there. But he said that, because of the litigation, they have now fairly readily defined what is in and what is out of the law, and most people, and most government agencies now, pretty well know where they stand under their Freedom of Information Act. He I think was quoted in a newspaper not so long ago as saying that the Pentagon, originally one of the worst offenders as to secrecy, was now one of the best because they had taken to heart the observations of the court, of the judicial system and the judicial process in the United States, and was now releasing, without any problem, the documents which people were seeking to find.

But we have not got either of those, and this is why it seems to me that we have to have either the judicial process or system, or something approaching it. My judgment is, and it is my honest judgment both as a lawyer and as a member of Parliament for many years, that inside of a few years our public service will develop the same approach as they have in the United States, and that within three or four years after the time this act first comes into operation, the civil servants will be releasing documents pursuant to jurisprudence which we have established. Then I think half of our difficulty—more than half; 90 per cent of our difficulty—will in fact disappear. But I fear very much that if we start out with no way by which the citizen can have access to documents with no appeal, the fee will not work.

That brings me to the point Senator Lafond made. Now that was raised by people who were engaged in preparing documents for the government. They raised a very interesting question: what about the question of costs vis-à-vis members of Parliament and senators and the public? There is no question. I think we will have to have, in my view anyway, some system whereby at least the cost—I do not think it should be an unreasonable amount, but actually the cost—of service should be an unreasonable amount, but actually the cost—of service should be kept in mind, so that people seeking a document have to pay what that document would cost to produce, or to copy as the case may be.

What about parliamentarians? My view of them, and I repeat that because it is apropos of what Senator Lafond said, is that as far as members of Parliament are concerned, if we are asked to get documents for our constituents, my view is that we should probably pay for them the same as they would. But if they are seeking documents for the purpose of parliamentary debate and discussion, I think that should be pro-

[Translation]

document, quoi qu'en dise un ministre. Ces documents sont peut-être consultés en secret ou à huis clos. Mais s'ils l'estiment utile, ces documents sont produits. Au Canada, il n'en est pas ainsi.

Au contraire, les Américains passent par les tribunaux. J'aimerais souligner que je me trouvais à Toronto il y a environ un mois. J'ai participé à une tribune libre aux côtés de M. Mark Lynch, un collègue de Ralph Nader. Il est très compétent et a réglé de nombreuses affaires. J'ai été particulièrement heureux de l'entendre dire que de nombreux procès ont eu lieu à ce sujet aux États-Unis et que, dans certains cas, la Cour suprême en a même été saisie. Il a dit que ces litiges avaient permis de mieux cerner ce que dit la loi et ce qu'elle ne dit pas, si bien que la plupart des gens et la plupart des agences du gouvernement savent très bien à quoi s'en tenir en ce qui concerne la loi américaine sur la liberté de l'information. Ses propos ont même été je crois reproduits récemment dans un journal: Selon lui, le Pentagone, le pire contrevenant à l'origine en ce qui concerne le secret, avait pris à cœur les observations du tribunal, de l'appareil et du processus judiciaire aux États-Unis, et acceptait maintenant sans problème, de communiquer les documents demandés.

Ce n'est pas le cas au Canada et c'est la raison pour laquelle il me semble que notre processus ou notre appareil judiciaire devrait prévoir une disposition similaire. Cela fait plusieurs années que je suis avocat et député et je crois que d'ici quelques années, la Fonction publique du Canada devra imiter les États-Unis. Je pense que dans un délai de 3 ou 4 ans après la mise en place d'une telle disposition, les fonctionnaires pourront communiquer aux personnes intéressées tous documents relatifs à la jurisprudence que nous aurons établie. A ce moment-là, nous aurons résolu la moitié sinon les 90 p. 100 de nos problèmes. Mais si nous ne permettons pas aux citoyens d'accéder à certains documents, sans faire appel, il ne sert à rien de payer un droit.

Cela me ramène à l'argument avancé par le sénateur Lafond. Cet argument a également été défendu par les responsables de la rédaction des documents à l'intention du gouvernement. Ils ont soulevé une question très intéressante: comment justifier ces coûts vis-à-vis des députés, des sénateurs et du public? Les gens qui cherchent à obtenir un document doivent s'attendre à payer une somme raisonnable pour l'obtenir, ou selon les circonstances, pour en avoir une copie.

Pour en revenir à ce qu'a dit le sénateur Lafond et en ce qui concerne les députés, je pense que si nous voulons obtenir des documents à l'intention de nos commettants, nous devons également payer. Mais, s'il s'agit de documents en vue d'un débat ou d'une discussion parlementaire, il n'y a aucune raison pour que nous payions quoi que ce soit. Cela représente pour nous un fardeau supplémentaire dont nous devons nous débarrasser consciencieusement.

[Texte]

duced without that kind of cost. That would put an onus on us, which we will have to discharge conscientiously.

• 2150

Mr. Francis: You are saying the only difference is the price.

Mr. Baldwin: The only difference is if the price is right.

What about the rules? I think if the government, any government, has a statute before it, I am sure that government will apply the rules under the statute which are laid down to members of Parliament. I think you will find there have been changes in the rules, and changes in those guidelines.

My judgment is that within a year and a half of the passage of this act, we in Parliament will be obtaining production of documents from the government just as we would if we were citizens outside, without having to go through the process of the courts. I think that is tremendously important. I would much more readily trust a politician, a minister, even if he is on the other side, to produce a document than I would a civil servant of a high level.

Let us not kid ourselves. If a minister makes a decision, it is not going to be his decision. He is going to have placed before him the reasons advanced by the high public servant who is responsible in the first place, or indirectly responsible through his subordinates, for refusing production of the document. He is going to justify that refusal, and he is going to prepare a decision by the minister, to be signed by the minister, and the minister will sign it.

It is not the minister's decision that worries me. It is the civil servant's decision which the minister is signing. We all know that is the way the bloody system works. Let us not kid ourselves. That is why I think we have to have the rule applicable to everybody.

I honestly believe, Senator Lafond, from what I have seen of the system as it has been applied in Sweden and Finland, and as it is working in the United States, that within a year or two years the government of the day, whichever government it is, whichever party it is, will be operating under the rules laid down in the statute in the application to members of Parliament.

I think that, whether it is your party or my party or whatever it happens to be. They will be compelled to follow it. But if they have not got the sure knowledge that someone up there is looking at them, then you are not going to get it, period. That is my view.

The Vice-Chairman: Thank you, Mr. Baldwin. Did you wish to remove the word "bloody" from your remarks, sir?

Mr. Baldwin: If it is offensive to anyone, take it out.

The Vice-Chairman: You were talking about the bloody system. I wondered if you . . .

Mr. Baldwin: I could say a lot worse. I thought I was being very moderate.

The Vice-Chairman: Senator Godfrey.

[Traduction]

M. Francis: Voulez-vous dire que la seule différence est une différence de prix?

M. Baldwin: C'est la seule différence, si toutefois le prix est juste.

Que pensez-vous des règles? Tout gouvernement qui est autorisé par statut à appliquer certains règlements aux députés, le fera. Et vous vous rendrez compte que les règlements et les directives ont été modifiés.

Je crois que dans un délai d'un an et demi après l'adoption de cette loi, nous pourrions obtenir certains des documents du gouvernement au même titre que les citoyens de l'extérieur, sans avoir à passer par un tribunal. Cela est extrêmement important. En ce qui concerne la production d'un document, je fais beaucoup plus confiance à un homme politique ou à un ministre, même s'il est dans l'opposition, qu'à un haut fonctionnaire.

Mais ne nous leurrions pas. Lorsqu'un ministre prend une décision, ce n'est pas réellement lui qui la prend. Le haut fonctionnaire qui est directement ou indirectement responsable de la question, devra communiquer au ministre par l'intermédiaire de son subordonné quelles sont ses raisons de refuser de produire un document. Il faudra qu'il justifie ce refus, qu'il rédige la décision que prendra le ministre, après l'avoir signée.

Ce n'est pas la décision du ministre qui m'inquiète. C'est la décision du haut fonctionnaire que le ministre signe. Nous savons tous que c'est ainsi que notre fichu système fonctionne. Mais ne nous leurrions pas. C'est pourquoi je crois que les règles doivent s'appliquer à tout le monde.

Je crois honnêtement, sénateur Lafond, que d'après ce que j'ai vu en Suède, en Finlande et aux États-Unis, le gouvernement canadien, de quelque parti qu'il soit, devra d'ici un an ou deux se conformer aux règlements établis par statut, et appliquer les règlements aux députés.

Je crois qu'il en sera ainsi, que ce soit mon parti ou le vôtre qui l'emporte. Ils seront bien obligés. Mais s'ils n'ont pas la certitude d'être observés, ils n'en feront rien. C'est ce que je crois.

Le vice-président: Merci, monsieur Baldwin. Voudriez-vous retirer les termes de «fichu» que vous avez employés?

M. Baldwin: D'accord, s'il choque quelqu'un.

Le vice-président: Vous parliez du «fichu» système qui est le nôtre. Je me demandais si vous . . .

M. Baldwin: J'estime que ce terme est très modéré, j'aurais pu être plus virulent.

Le vice-président: Sénateur Godfrey.

[Text]

Senator Godfrey: I would just like to say that I agree with what Mr. Baldwin said. I think it will work out that way. There is only one comment I would like to make. I was on a panel of the Canadian Bar Association on this subject and we had a distinguished representative, a lawyer from England, there and I am not referring to the Attorney General. He said: "I am in favour of government having to disclose information when there is a law suit between two citizens. But if the public wants it for other than a law suit, they should not be entitled to it."

I was quite frankly shocked at that attitude. If there were property rights involved or if somebody was suing somebody—just take an example. If you get poisoned by meat in an abattoir or something, you can subpoena the inspector's reports and so on, if you start a law suit. But if you want to avoid being poisoned, and you try to get the inspector's report out of the department before you get poisoned, they turn you down. This is the principle. To me, of course, it just does not make sense.

The Vice-Chairman: Thank you, Senator Godfrey.

We have almost reached the time of adjournment. Before we do, I would like to say that I do not think we have appended to our proceedings the brief to which Mr. Francis, our witness, was referring.

Mr. Balfour: I was just wondering, Mr. Chairman, if Mr. Johansen has any questions he would like to direct.

The Vice-Chairman: I was going to ask him next. That is exactly what I was going to do.

First of all, could we have this report presented by Mr. Francis become part of the proceedings and translated?

Some hon. Members: Agreed.

The Vice-Chairman: Mr. Johansen, did you have any remarks to make?

Mr. Johansen: No.

• 2155

The Vice-Chairman: Fine.

The next meeting will be on Thursday, February 16 at 11 a.m. in this room, Room 112-N, at which time we will be discussing our usual topic of regulations and statutory instruments material; then we will be discussing the Green Paper again on Tuesday, February 21 at 9.30 a.m. in this same room, Room 112-N, at which time we will have before us witnesses from the Canadian Manufacturers' Association.

Mr. Baldwin: Mr. Chairman, before you adjourn...

The Vice-Chairman: Yes, Mr. Baldwin.

Mr. Baldwin: ... could I extend to Mr. Francis the thanks of the Committee for the very intelligent, very reasonable, very effective brief that he has prepared.

Some hon. Members: Hear, hear!

The Vice-Chairman: The meeting is adjourned to the call of the Chair.

[Translation]

Le sénateur Godfrey: Je voudrais dire que je suis d'accord avec ce qu'a dit M. Baldwin. Je pense qu'il en sera ainsi. Il y a une remarque que j'aimerais cependant faire. J'ai participé à une tribune libre de l'Association du Barreau canadien à ce sujet, et nous avons parmi nous un représentant distingué de l'Angleterre, un avocat; je ne fais pas allusion au procureur général. Voici ce qu'il a dit: «Je suis d'accord pour que le gouvernement divulgue certains renseignements dans le cas d'un procès entre citoyens. Mais si le public cherche à obtenir ces renseignements à d'autres fins qu'un procès, il ne devrait pas y avoir droit.»

J'ai été franchement choqué par cette attitude. S'il s'agit de droits de propriété, ou si quelqu'un intente une poursuite... prenons un exemple. Si vous êtes empoisonné par de la viande en provenance d'un abattoir, vous pouvez demander que les rapports des inspecteurs soient produits, etc., si vous intentez un procès. Mais si vous voulez éviter d'être empoisonné, et si vous cherchez à obtenir du ministère le rapport des inspecteurs, avant de manger de la viande, ils vous refuseront ce document. Voilà le principe. Cela ne me semble pas très sensé.

Le vice-président: Merci, sénateur Godfrey.

Nous avons pratiquement atteint l'heure de l'ajournement. Avant de lever la séance, j'aimerais rappeler que nous n'avons pas annexé le rapport dont parle M. Francis, notre témoin, au procès-verbal de notre séance.

M. Balfour: Je me demandais, monsieur le président, si M. Johansen n'avait pas des questions à nous poser.

Le vice-président: C'est ce que j'allais lui demander. Je m'apprêtais à le faire.

Mais tout d'abord, le rapport présenté par M. Francis sera-t-il traduit et annexé au compte rendu de notre séance?

Des voix: D'accord.

Le vice-président: Monsieur Johansen, avez-vous des remarques à faire?

M. Johansen: Non.

Le vice-président: C'est bien.

La prochaine séance aura lieu le jeudi 16 février à 11 heures du matin dans cette pièce, 112-N. Nous parlerons de nos sujets habituels, à savoir les règlements et autres textes réglementaires. Nous reparlerons ensuite du Livre vert le mardi 21 février à 9 h 30 du matin dans cette même pièce, 112-N. Comparaitront ce jour-là des témoins de l'Association canadienne des manufacturiers.

M. Baldwin: Monsieur le président, avant de lever la séance...

Le vice-président: Oui monsieur Baldwin.

M. Baldwin: ... je voudrais, au nom du Comité, remercier M. Francis pour le rapport excellent, brillant et très raisonnable qu'il nous a présenté.

Des voix: Bravo, bravo!

Le vice-président: Le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvel ordre.

APPENDIX 'RSI-1'

THE POLICY PAPER
OF THE
ALL PARTY COMMITTEE
ON
FREEDOM OF INFORMATION

INDEX

Introduction.....	
History of Freedom of Information in the House....	
The All Party Committee Survey.....	
The Green Paper.....	
Recommendations.....	

INTRODUCTION

Freedom of Information is one issue in Canada today which has wide-spread support from many different groups and organizations, from many individual Canadians, and it also has the support of the Liberal Party, the Progressive Conservative Party, the New Democratic Party, and the Social Credit Party. This support is knowledgeable and informed and, in many instances been given only after debate and often as a result of forum and panel discussions.

The Liberal Party wholeheartedly endorsed Freedom of Information at the Liberal Policy Workshop held in Toronto, March 24 to 27, 1977. The Liberal Party stated then that: "a Freedom of Information Act is absolutely indispensable to the proper dialogue, to the consensus and democratic process that the leaders will continue to seek."

The Progressive Conservative Party approved of the principle of Freedom of Information as part of their policy for the 1972 and 1974 elections, stating that: "Freedom of Information is the guarantee of an intelligent and informed electorate."

Mr. Gerald Baldwin, (PC-Peace River), has conducted a cross-Canada newspaper ad campaign to garner public support for Freedom of Information legislation and has recieved about 4,000 letters of support from individual Canadians.

The New Democratic Party, through Andrew Brewin (Greenwood) has constantly, in the House, in Committee and elsewhere supported a Freedom of Information Act similar to the one in force in the United States containing a limited list of exemptions and a judicial system of review.

ACCESS, a Canadian Committee for the Right to Public Information, has a membership of at least 15 organizations (the number keeps increasing as more and more groups join) who represent about three million people. These include the Canadian Daily Newspapers Publishers Association, the Canadian Community Newspapers Association, the Newspaper Guild, Canadian Section, the Canadian Labour Congress, the Public Service Alliance of Canada, the Canadian Association of University Teachers, the Canadian Teachers Association, and the Canadian Nature Federation.

The Consumers Association of Canada, the National Federation of Civil Liberties, and forty others across Canada have passed resolutions supporting this issue. The Canadian Bar Association has passed a resolution, published a report, and formed a committee to draft a model bill and to continue lobbying until legislation is passed.

There can be no doubt that Freedom of Information is an issue that has an ever swelling, general support. Further it has the kind of support that is dedicated to the speedy

enactment of strong Freedom of Information legislation. It cannot be ignored, and it will not fade away. The All Party Committee urges all Members of Parliament, on a non-partisan basis, to join the Committee and press for strong Freedom of Information legislation in the present session of Parliament.

HISTORY OF FREEDOM OF INFORMATION IN THE HOUSE OF COMMONS

On March 15, 1973, the Government House Leader, the Hon. Allan MacEachen, tabled in the House, "Notices of Motion for the Production of Papers." The purpose was to serve as a guideline for Members of Parliament requesting government documents, i.e., "To enable Members of Parliament to secure factual information about the operations of government to carry out their parliamentary duties and to make public as much factual information as possible consistent with effective administration, the protection of the security of the state..." etc.

Sixteen exemptions were listed. (see Appendix 2) Any documents falling under one of these exemptions would not be released to a Member of Parliament. The "Notices of Motion for the Production of Papers" is, in effect, the Freedom of Information guidelines for Members of Parliament as conceived by the Government. However, the sixteen exemptions are sweeping and this poses a real problem for Members of Parliament. They are unable to obtain the information they need to properly perform their duties.

It is worthwhile to look at some instances where Members of Parliament have been refused information under the Notices.

1. Mr. David Orlikow (Winnipeg) requested, on January 30, 1975, a copy of the study done comparing the salaries

paid to senior Public Servants with the salaries of senior executives in private industry. His request was refused on the grounds that the paper was of a private and confidential nature and that its release "would create a lack of confidence in the Government by the private sector." Salaries of all Public Servants are a matter of public record. Presumably, private industry has a good idea of the salaries paid to their executives.

2. Mr. Don Mazankowski (Vegreville), on May 8, 1975 requested a copy of the contract with Air Canada. This was refused on the grounds that it contained considerable confidential information relating to the organization. Mr. Mazankowski was able to obtain a copy of this contract from the Public Archives. Given this, the Government agreed to table the requested document.
3. On February 17, 1977, Mr. Lorne Nystrom (York-Melville) requested that the Government table documents prepared by consultants on the National Food Policy, because there had been several leaks to the press and he feared that the whole issue would become distorted. His request was refused solely on the grounds that the documents were of a confidential nature.

These three examples show some of the possible abuses of Freedom of Information legislation, specifically: if the exemptions are too widely phrased, room can be found to restrict information, even when it is not politically sensitive or truly confidential.

While most of the sixteen exemptions in the "Notices of Motion for the Production of Papers" are too broad, allowing too much discretion, we will deal with two: No. 4, "papers that might be detrimental to the future conduct of federal-provincial relations" and No. 14, "Papers that are private or confidential and not of a public nature."

Considering that we are a federated country it is almost impossible to find any governmental subject that is not affected by federal-provincial relations. And to exclude any documents that might affect future relations between the levels of government leaves a considerable number of documents restricted. Surely if a document on federal-provincial relations is to be restricted it should be done for other reasons than merely because it is related to federal-provincial relations, i.e., because it is a Cabinet document or because it would disclose legal advice offered to a government institution. This exemption should be removed from the Notices and should not be included in any Freedom of Information legislation.

No. 14 is simply so wide that literally anything could be restricted and unfortunately, frequently is.

It is an unfortunate state of affairs when a Member of Parliament is refused documents in the House of Commons and yet can obtain them from the United States government. This is the situation now, particularly for the facts and figures of our Armed Forces, and for such things as the salary list of CP Air's corporate management personnel, which was ordered by a New York court to be released to the Vancouver Sun, under the American Freedom of Information Act.

Mr. Barry Mather, a long time NDP Member of Parliament first introduced a Freedom of Information bill under the title of Government Administrative Disclosure in 1965 and each year thereafter until 1970.

Mr. Gerald Baldwin, (Peace River) introduced a private member's bill on Freedom of Information in 1969 and during each subsequent session until the subject matter of the bill was referred to the Standing Committee on Regulations and Other Statutory Instruments in the fall of 1974. On February 12, 1976, the Committee presented its Seventh Report stating that it approved in principle the concept of legislation relating to Freedom of Information and this report was unanimously adopted by the House of Commons. The matter was then referred back to the Committee for the rest of the session.

The Government, in the Throne Speech of the 2nd session of the 30th Parliament, said: "The Government....places great value on the continuing work of the joint parliamentary committee which has been studying the question of Freedom of Information, and plans to submit a policy paper to that committee in the hope that early agreement might be reached on the best methods to improve public access to government information." Unfortunately, the Green Paper on Legislation on Public Access to Government Documents was introduced so late in the session, June 29, 1977, that it was not referred to the Committee.

Mr. Baldwin (Peace River) asked Mr. Sharp (the then President of the Privy Council) on May 27, 1976, "...Whether it is the intention of the government to introduce legislation which, with due regard for the interest of the state and adequate protection of personal privacy, will provide statutory rules as to freedom of information?" Mr. Sharp's reply was that "we are giving some priority to it".

The Throne Speech for the present session states: "...the Government looks forward to hearing the views of Parliament on the Government's proposals concerning public access to official documents". The All Party Committee, however, recommends that the Government introduce strong Freedom of Information in this session of Parliament.

THE ALL PARTY COMMITTEE SURVEY

In an attempt to show the Government that wide-spread support for the introduction of Freedom of Information legislation exists in the House, as well as among the public, the All Party Committee conducted a survey of the Members of Parliament and the Senators on this issue.

A surprising 90% said that they favoured such legislation. Furthermore, 73% favoured legislation with teeth in it, i.e., they wanted legislation with some form of judicial review, which, by its very nature, would be binding on the government of the day. This is in direct contrast to the position of the Government taken in their Green Paper on Freedom of Information, despite the fact that the survey was conducted after the Green Paper had been tabled.

THE GREEN PAPER

The Green Paper, called "Legislation on Public Access to Government Documents", discusses five options for the final review of information requests. While government spokesmen, particularly Hon. John Roberts, Secretary of State, have claimed that they have no preference among these options and that all are open to discussion, even a cursory reading of the Green Paper makes it clear that the government favours option III, An Information Commissioner with Advisory Powers, simply because it is the only option not criticized.

The Information Commissioner would review the disputed documents, in camera, "attempt conciliation where it appears feasible, and issue a report to the complainant, not binding on the government, on each case." (page 16). In other words the Commissioner would have no more power than that of recommendation and publicity. The Green Paper claims that the power of publicity "might be very compelling" (page 17). When there is a difference of opinion between the Information Commissioner and the Minister of a department concerned, the Minister actually has the final say.

The Information Commissioner with Advisory Powers would be in much the same position as an Ombudsman. Supporters of this option have pointed out that these powers appear to be sufficient for the proper operation of the Offices of our provincial Ombudsmen and that therefore these powers will be sufficient for the proper operation of Freedom of Information legislation.

The All Party Committee, however, would argue that an Ombudsman would deal with quite different subject matters from those a Commissioner could be expected to rule on. While there are a few exceptions, an Ombudsman generally deals with the misunderstanding of or the willful misuse of acknowledged rules and proceedings of various bureaucratic organizations. The key phrase here is "acknowledged", for Ombudsmen almost always deal with bureaucratic red tape and its effect on natural justice and not with government secrecy. And for this purpose, the powers of parliamentary reports and publicity are sufficient.

The job of the Information Commissioner, in contrast, will be to judge, in camera, whether or not document(s) fall within certain exemptions outlined in an Act of Parliament. The job, then, is one of legal interpretation. This is a job for a judge, but the Green Paper claims that a judge cannot override the opinion of a Minister for "it is the Minister who must remain responsible for deciding whether to refuse or grant access to documents and this responsibility is a constitutional one owed to his Cabinet colleagues, to Parliament, and ultimately to the electorate. A judge cannot be asked, in our system of government, to assume the role of giving an opinion on the merits of the very question that has been decided by a Minister." (page 18).

We do not accept this argument for many reasons. First of all, the whole doctrine of Ministerial Responsibility is only a convention, an unwritten rule that tends to shift and change over time.

Even if this doctrine were respected by all, it is accepted that a judge interpreting legislation should in no way impinge on the rights and responsibilities of Ministers. As Peter Rock, the President of ACCESS so aptly said: "Parliamentary democratic tradition dictates that legislatures enact legislation, Ministers administer and interpret legislation, and courts independently review Ministerial interpretation." Judges have, in fact, overridden the legal interpretations of the entire Cabinet, in deciding what are provincial and what are federal matters. It is unlikely that the provinces would be willing to accept the federal Cabinet's opinion on such matters and the All Party Committee for Freedom of Information believes that the people of Canada should have recourse to the courts as well.

For anyone who has lingering doubts about this issue, may we suggest that they read the brief prepared by the Canadian Bar Association on the Green Paper, entitled "Freedom of Infor-

mation in Canada: Will the Doors Stay Shut?". This paper finds no conflict with Ministerial Responsibility and goes on to say: "The fact of the matter is that the courts are the natural repository of decisions on the exercise of constitutional or civil rights and what is contemplated in freedom of information legislation is nothing less than the creation of a new citizen's right -- a right to access to government documents." In conclusion the Canadian Bar Association states emphatically: "No constitutional, legal or practical impediment stands in the way of judicial involvement in the adjudication of freedom of information questions."

Concern has been expressed from a number of sources that judicial review may prove to be too costly, and too time consuming. For this reason the All Party Committee would like to have a review tribunal convened from a special panel of judges from the federal court to hear Freedom of Information cases.

If the independent tribunal were made up of federal court judges it would constitute a high court so that there would not be a lengthy and costly process of appeal. There is also the fact that a federal court can sit anywhere so that cases could be heard in almost any part of Canada. This would certainly bring the entire process closer to the people.

Mr. Rankin, the author of the Canadian Bar Association's response to the Green Paper completely endorses, and persuasively argues for judicial review. While he does not mention a panel of judges, he does seem to support the idea of a federal court being the final review process for a very interesting reason: "If the elimination of a right to appeal above the Trial Court level in FOI cases,....was combined with a provision restricting jurisdiction in cases concerning information requests to a particular court, then the result might be a high degree of expertise in that court. For example, the Federal Court of Canada might be specified and given exclusive jurisdiction. The U.S. Court of Appeals for the district of Columbia is given exclusive jurisdiction in certain environmental matters, as, for example, under the Clean Air Act, and the result has been a great degree of sophistication by this court in a very complex area of law." This would be an obvious advantage in an area like Freedom of Information.

The All Party Committee on Freedom of Information therefore recommends that a panel of federal court judges be the final and binding form of review.

Another major problem is the list of exemptions. The Green Paper says that: "exemptions should, to the extent

- possible, be:
- (i) consistent with and confined to the genuine need for confidentiality in the governing process;
 - (ii) clear;
 - (iii) few in number."

The All Party Committee is in complete agreement. However, the Committee does not think that the Green Paper has observed its own wisdom. The exemptions proposed in the Green Paper are fewer in number than the ones used in the Notices for the Production of Papers, but are just as wide in their implications. In other words, if a Member of Parliament has had trouble with the Notices for the Production of Papers, she/he would likely have just as much trouble with the Freedom of Information legislation that the government is presently in favour of introducing, no matter what form of review were adopted.

The entire question of exemptions is as important as that of the method of review, for if the exemptions are too wide, allowing too much discretion, then the form of review, no matter how independent, will not give us strong Freedom of Information legislation.

A few examples will show what is meant by this. Perhaps one of the most disturbing things about the exemptions as outlined in the Green Paper is that they are all prefaced by the word "might". This should be replaced by the word "would" so that only those things that "would" be injurious to our

national security and not merely those that "might" be, would be withheld.

As mentioned in the discussion on the Notices of Motion for the Production of Papers, there should be no exemption for federal-provincial relations because in a properly framed Act, sensitive relations would be exempted, many under the exemption on disclosing a confidence of the Queen's Privy Council for Canada.

Another proposed exemption in the Green Paper would exempt "disclosure of correspondence between a member of the public and a Member of Parliament or the government." This would appear to restrict all correspondence which is surely unnecessary. It would be better to say; "disclosure when it would contravene Part IV of the Human Rights Act, protection of the privacy of the individual."

Since it would appear that the position of the All Party Committee and that of the Canadian Bar Association are similar on the issue of Freedom of Information, the Committee will be very interested in studying the model Freedom of Information bill that is being drafted by a committee of the Canadian Bar Association.

RECOMMENDATIONS

1. That Freedom of Information legislation be enacted in the present session of Parliament.
2. That the Act provide for judicial review by a panel of federal court judges
3. That the exemptions for releasing documents be specifically and narrowly drafted.
4. That Freedom of Information bills presented by the Government be subject to a free vote.

APPENDICE «RSI-1»

EXPOSÉ DE LA POLITIQUE

DU

COMITÉ NON PARTISAN

SUR LA LIBERTÉ

D'ACCÈS À L'INFORMATION

TABLE DES MATIÈRES

Introduction

Historique de la liberté d'accès à l'information
à la Chambre des communes.....

Sondage du Comité non partisan.....

Le Livre vert.....

Recommandations.....

INTRODUCTION

La liberté d'accès à l'information est un principe auquel adhèrent actuellement au Canada les groupes et organismes les plus divers, de nombreux particuliers, et aussi les partis libéral, progressiste-conservateur, néo-démocrate, et le Crédit social. Cet appui n'est cependant pas gratuit et bien souvent, il est le fruit de débats, d'études, de tables rondes.

À son congrès d'orientation tenu à Toronto du 24 au 27 mars 1977, le parti libéral a d'emblée adhéré au mouvement prônant la liberté d'accès à l'information. Il a alors déclaré qu'"une loi sur la liberté d'accès à l'information est absolument indispensable au maintien du dialogue, de l'entente et du processus démocratique que les chefs continueront de rechercher."

Le parti progressiste-conservateur, pour sa part, a intégré le principe de la liberté d'accès à l'information à son programme électoral de 1972 et de 1974, affirmant que "la liberté d'accès à l'information était la garantie d'un électorat intelligent et bien renseigné."

M. Gerald Baldwin, député progressiste-conservateur de Peace River, à la suite d'une vaste campagne menée dans les journaux du Canada pour faire appuyer une loi sur la liberté d'accès à l'information, a reçu environ 4 000 lettres de particuliers en faveur d'une telle loi.

Quant au Nouveau parti démocratique, par l'intermédiaire du député de Greenwood, Andrew Brewin, il a constamment appuyé à la Chambre, en comité et partout ailleurs un projet de loi sur la liberté d'accès à l'information semblable à la loi en vigueur aux Etats-Unis qui comporte une liste limitée d'exemptions et un système de contrôle judiciaire.

ACCESS, comité canadien pour le droit du public à l'information, a l'appui d'au moins 15 organismes (le nombre augmente sans cesse) qui représentent à peu près 3 millions de personnes. Signalons, notamment, l'Association canadienne des éditeurs de quotidiens, la Canadian Community Newspapers Association, la Guilde des services de presses, division canadienne, le Congrès du travail du Canada, l'Alliance de la fonction publique du Canada, l'Association canadienne des professeurs d'université, l'Association canadienne des enseignants, et la Fédération canadienne de la nature.

L'Association des consommateurs du Canada, la Fédération nationale des libertés civiles et 40 autres organisations canadiennes ont adopté des résolutions par lesquelles elles appuient le principe. L'Association du barreau canadien a adopté une résolution, publié un rapport, et chargé un comité de rédiger un projet de loi type et de continuer à travailler dans les coulisses jusqu'à ce qu'une loi soit adoptée.

De toute évidence, la liberté d'accès à l'information reçoit un appui de plus en plus grand, un appui qui appelle l'adoption

rapide d'une mesure législative ferme, un appui indéfectible, qu'on ne peut feindre d'ignorer. Le comité non partisan incite tous les députés, indépendamment de leur affiliation politique, à se joindre à lui pour réclamer, à la présente session, une loi ferme sur la liberté d'accès à l'information.

HISTORIQUE DE LA LIBERTÉ D'ACCÈS À L'INFORMATION À LA CHAMBRE DES COMMUNES

Le 15 mars 1973, l'honorable Allan MacEachen, leader du gouvernement à la Chambre, dépose aux Communes un document intitulé "Avis de motion portant production de documents", qui doit guider les députés demandant la production de documents officiels ou, autrement dit, "(...) permettre aux députés d'obtenir des renseignements concrets sur l'activité du gouvernement, afin de remplir leurs fonctions parlementaires et (...) rendre publics le plus de renseignements possibles tout en respectant les conditions d'une administration efficace et de la sécurité de l'État..." etc.

Seize exemptions étaient énumérées dans le texte (voir Annexe 2). Tout document appartenant à l'une de ces catégories serait refusé au député. Cet ouvrage sur les "avis de motion portant production de documents" constitue en réalité les lignes directrices sur la liberté d'accès à l'information établies par le gouvernement à l'intention des parlementaires. Les 16 exemptions sont cependant très générales, ce qui pose un réel problème aux députés, qui sont incapables d'obtenir l'information nécessaire à l'accomplissement de leurs fonctions.

Il vaut la peine de jeter un coup d'oeil sur certains cas où l'on a refusé de donner aux députés les renseignements qu'ils demandaient en vertu des "Avis de motion".

1. Le 30 janvier 1975, M. David Orlikow, député de Winnipeg, a demandé la copie d'une étude comparative des salaires des hauts fonctionnaires et de ceux des cadres supérieurs de l'industrie privée. Sa demande a été rejetée sous

prétexte que ce document était de caractère privé et confidentiel et que sa publication "entraînerait un manque de confiance du secteur privé dans le gouvernement". Le public devrait avoir le droit de connaître le salaire de tous les fonctionnaires. Je suis persuadé que l'industrie privée a une bonne idée des salaires qu'elle verse à ses cadres.

2. M. Don Mazankowski, député de Vegreville, a demandé, le 8 mai 1975, la copie du contrat des employés d'Air Canada. Sa demande a été rejetée parce que le document comportait de nombreux renseignements confidentiels sur la Société. Mais comme M. Mazankowski a réussi à en obtenir la copie des Archives publiques, le gouvernement a accepté de déposer en Chambre le document demandé.
3. Le 17 février 1977, M. Lorne Nystrom, député de York-Melville, a demandé au gouvernement de déposer les documents rédigés par des consultants sur la politique nationale de l'alimentation, parce qu'il y avait eu plusieurs révélations non autorisées à la presse et craignait que la réalité ne soit déformée. Sa demande a été refusée simplement parce que les documents étaient de caractère confidentiel.

Voilà trois exemples qui montrent comment on peut abuser des restrictions incorporées à la loi sur la liberté d'accès à l'information si elles sont énoncées en des termes trop vagues, elles permettront

de refuser l'accès à certains renseignements même s'ils ne sont pas vraiment confidentiels ou politiquement compromettants.

Même si la plupart des seize exemptions prévues dans l'exposé sur les "Avis de motion portant production de document" sont trop vagues et laissent une trop grande latitude, nous n'en étudierons que deux en particulier: le n^o 4, "les documents dont la publication pourrait nuire aux relations fédérales-provinciales", et le n^o 14, "les documents privés ou confidentiels n'ayant pas de caractère public ou officiel".

Le Canada étant une fédération, il est presque impossible de trouver une question intéressant le gouvernement qui ne se répercute pas sur les relations fédérales-provinciales. Interdire l'accès à tout document pouvant influencer sur les relations futures entre les gouvernements fédéral et provinciaux, c'est interdire l'accès à un grand nombre de documents. Si un document concernant les relations fédérales-provinciales doit demeurer confidentiel, il devrait sûrement l'être pour d'autres raisons que pour le seul fait qu'il concerne ces relations, c'est-à-dire, parce qu'il s'agit d'un document ministériel ou parce qu'il ferait connaître les avis juridiques que reçoit un organisme gouvernemental. Cette exemption devrait être retirée des "Avis" et n'être insérée dans aucune loi sur la liberté d'accès à l'information.

La 14^e exemption est tellement générale qu'elle permet littéralement d'interdire l'accès à n'importe quoi, et c'est malheureusement souvent ce qui arrive.

Il est regrettable de songer que les Communes refusent parfois à un député l'accès à certains documents qu'il peut par ailleurs obtenir du gouvernement américain. C'est pourtant ce qui se passe actuellement, notamment pour les données et statistiques sur nos Forces armées et pour certains documents comme la liste des traitements du personnel administratif de la société CP Air, qui a été divulguée au Sun de Vancouver par ordre d'un tribunal de New York en vertu de la American Freedom of Information Act. (Loi des É.-U. concernant la liberté d'accès à l'information).

M. Barry Mather, longtemps député néo-démocrate, a présenté chaque année, de 1965 à 1970, un bill sur la liberté d'accès à l'information intitulé "Diffusion de l'information gouvernementale".

De son côté, M. Gerald Baldwin, député de Peace River, a présenté un projet de loi sur le même sujet en 1969 et à chaque session subséquente jusqu'à ce que l'objet du bill soit renvoyé au Comité permanent des règlements et autres textes réglementaires à l'automne de 1974. Le 12 février 1976, le comité a déposé son septième rapport, dans lequel il approuvait le principe d'une loi sur la liberté d'accès à l'information; le rapport a été adopté à l'unanimité par la Chambre des communes et la question a été renvoyée au Comité pour le reste de la session.

Dans le discours du trône de la deuxième session de la trentième

législature, le gouvernement affirme qu'il "attache beaucoup d'importance aux travaux du Comité parlementaire mixte sur la liberté d'accès à l'information. Il se propose de soumettre à ce comité un énoncé de principes dans l'espoir qu'on s'accordera bientôt sur la meilleure façon d'améliorer l'accès du public aux documents officiels".

Malheureusement, le Livre vert sur "la législation sur l'accès aux documents du gouvernement" a été déposé si tard dans la session, le 29 juin 1977, qu'il n'a pu être renvoyé au comité.

Le 27 mai 1976, M. Baldwin (Peace River) demandait à M. Sharp (alors président du Conseil privé) "... le gouvernement a-t-il l'intention de présenter un bill qui, tout en tenant soigneusement compte de l'intérêt de l'État et en respectant la vie privée, fournira des règlements statutaires concernant la liberté d'information?" Ce à quoi M. Sharp a répondu qu'il lui accordait une certaine priorité.

"... Le gouvernement est impatient de connaître les vues du Parlement sur les propositions concernant l'accès du public aux documents officiels", assure le gouvernement dans le discours du trône de la présente session. Le Comité non partisan lui recommande toutefois d'adopter dès la présente session une loi ferme sur la liberté d'accès à l'information.

SONDAGE DU COMITÉ NON PARTISAN

Afin de montrer au gouvernement qu'un fort pourcentage des parlementaires et de la population favorisent l'adoption d'une loi sur la liberté d'accès à l'information, le comité non partisan a demandé aux députés et aux sénateurs leur avis sur la question.

Fait étonnant, 90 pour cent des personnes interrogées se sont déclarées en faveur d'une telle loi. De plus, 73 pour cent préféreraient une loi comportant des sanctions, c'est-à-dire prévoyant un certain contrôle judiciaire qui, de par sa nature même, lierait le gouvernement du moment. Ces résultats contrastent vivement avec la position adoptée par le gouvernement dans son Livre vert sur la liberté d'accès à l'information, même si le sondage a été effectué après que le Livre vert eut été déposé.

LE LIVRE VERT

Le Livre vert, intitulé "Législation sur l'accès aux documents du gouvernement", traite de cinq options pour l'examen final des demandes de renseignements. Même si les porte-parole du gouvernement, notamment l'honorable John Roberts, secrétaire d'Etat, ont prétendu qu'ils ne favorisaient aucune de ces options en particulier et étaient ouverts à la discussion, une lecture même rapide du document montre que le gouvernement préfère la troisième, qui suppose la nomination d'un commissaire à l'information doté de pouvoirs consultatifs, puisque c'est la seule qui n'est pas critiquée.

Le commissaire à l'information étudierait à huis-clos les documents faisant l'objet du litige, "tenterait de mettre d'accord les parties et présenterait à chaque plaignant un rapport qui ne lierait en rien le gouvernement" (page 17). Autrement dit, il n'aurait que le pouvoir de renseigner et de faire des recommandations. Ce pouvoir de renseigner pourrait toutefois, soutient-on dans le Livre vert, permettre au commissaire "d'exercer de très fortes contraintes" (page 17). Lorsque le commissaire à l'information et le ministre concerné divergent d'opinion, c'est, à toutes fins utiles, au ministre que revient le dernier mot.

Le rôle du commissaire à l'information doté de pouvoirs consultatifs serait semblable à celui d'un protecteur du citoyen. Les partisans de cette option ont fait valoir que, comme ces pouvoirs semblent suffisants pour permettre aux protecteurs du citoyen de nos provinces d'exercer leurs fonctions, ils suffiraient certainement à assurer l'application de la loi sur l'accès à l'information.

Le Comité non partisan allègue, toutefois, que le protecteur du citoyen traite de questions fort différentes de celles sur lesquelles un commissaire serait appelé à se prononcer. À quelques exceptions près, le protecteur du citoyen s'occupe généralement des mauvaises interprétations ou des abus volontaires de règles et procédures reconnues de diverses organisations administratives. Le mot clé, ici, c'est l'adjectif "connues", car le protecteur du citoyen s'occupe presque toujours de la paperasserie administrative et de son incidence sur les principes de justice et non des documents confidentiels du gouvernement. Voilà pourquoi les pouvoirs de renseigner et de présenter des rapports au Parlement suffisent au protecteur du citoyen.

Le commissaire à l'information, en revanche, doit déterminer à huis-clos si tel ou tel document entre dans certaines catégories d'exemptions énumérées dans une loi du Parlement. Il a donc une fonction d'interprétation juridique, qui est en réalité du ressort d'un juge, mais les auteurs du Livre vert prétendent qu'un juge ne peut passer outre à la décision d'un ministre, car "c'est le ministre qui doit demeurer responsable de décider s'il y a lieu de permettre de permettre l'accès aux documents et cette responsabilité constitutionnelle, il la doit à ses collègues du Cabinet, au Parlement et finalement, aux électeurs. On ne peut demander à un juge, dans notre système de gouvernement, d'assurer un rôle qui l'oblige à se prononcer sur le bien-fondé d'une question tranchée par un ministre" (page 18).

Nous refusons ce raisonnement pour bien des raisons. Premièrement, le principe de la responsabilité ministérielle n'est que pure convention, c'est une règle verbale qui a tendance à **changer** avec le temps.

Même si ce principe était respecté par tous, il n'en est pas moins entendu qu'un juge ne doit jamais, quand il interprète la loi, empiéter sur les droits et responsabilités des ministres. Comme le souligne fort à propos M. Peter Rock, président d'ACCESS, "la tradition démocratique parlementaire veut que les parlements adoptent des lois, que les ministres les interprètent et les fassent appliquer, et que les tribunaux fassent une analyse objective de l'interprétation ministérielle". En déterminant les questions qui relèvent des provinces et celles qui relèvent du gouvernement fédéral, les juges ont en fait annulé l'interprétation juridique du Conseil des ministres. Tout porte à croire que les provinces verraient d'un fort mauvais oeil le Cabinet fédéral se prononcer sur pareilles questions et le Comité non partisan sur la liberté d'accès à l'information estime que les citoyens du Canada devraient également pouvoir s'adresser aux tribunaux.

Nous suggérons à ceux qui nourriraient encore des doutes sur la question de consulter le mémoire rédigé par l'Association du barreau canadien intitulé "Liberté d'accès à l'information au Canada: fin de la politique du silence?", où le barreau expose la position sur le Livre vert. Les auteurs du document n'y voient aucune contradiction avec la responsabilité ministérielle et ajoutent: "Toute la question réside dans le fait que les tribunaux sont les dépositaires naturels des décisions à prendre sur l'exercice des droits civils ou constitu-

tionnels. Or, ce qu'on envisage, avec l'adoption d'une loi sur la liberté d'accès à l'information, ce n'est rien de moins que la création d'un nouveau droit du citoyen, un droit d'accès aux documents du gouvernement." En conclusion, l'Association du barreau canadien souligne avec force qu'"aucun obstacle d'ordre constitutionnel, juridique ou pratique ne s'oppose à l'intervention des juristes dans la décision d'accorder la liberté d'accès à différents documents".

Plusieurs ont exprimé la crainte qu'un contrôle judiciaire ne se révèle trop coûteux et n'exige trop de temps. Pour cette raison, le Comité non partisan aimerait que le tribunal de révision soit formé de juges spécialement choisis au sein de la Cour fédérale pour entendre les causes relatives à la liberté d'accès à l'information.

Si le tribunal indépendant était formé de juges d'un tribunal fédéral, il constituerait une cour supérieure, ce qui permettrait d'éviter une procédure d'appel longue et coûteuse. Autre avantage, un tribunal fédéral peut siéger n'importe où, de sorte que les causes pourraient être entendues à peu près partout au Canada, ce qui rendrait indubitablement tout le processus plus accessible à la population.

M. Rankin, auteur du mémoire de l'Association du barreau canadien sur le Livre vert, appuie entièrement le contrôle judiciaire et s'en fait l'habile défenseur. S'il ne parle pas de jury formé de juges, il n'en semble pas moins appuyer l'idée d'une cour fédérale comme ultime institution de contrôle, se fondant d'ailleurs sur une raison des plus intéressantes: "Si, dans les causes de liberté d'accès à l'information, l'élimination du droit d'en appeler à une juridiction

supérieure au tribunal de première instance s'accompagnait d'une disposition restreignant à un tribunal particulier le droit de traiter les causes relatives aux demandes d'information, cela pourrait fort bien entraîner une très forte spécialisation du tribunal en question. On pourrait, par exemple, désigner la cour fédérale du Canada et lui accorder compétence exclusive en la matière. Ainsi, la cour d'appel des États-Unis pour le district de Columbia a pleine juridiction pour certaines questions relatives à l'environnement en vertu, par exemple, du Clean Air Act, ce qui lui a permis de se spécialiser dans un secteur juridique extrêmement complexe". L'adoption de cette formule constituerait un avantage certain dans un domaine comme la liberté d'accès à l'information.

Le Comité non partisan recommande donc qu'un jury composé de juges de la Cour fédérale constitue l'ultime instance de contrôle, dont les décisions seraient irrévocables.

La liste des exemptions représente un autre problème de taille. Selon le Livre vert, "les exemptions devraient, dans la mesure du possible, :

- i) être compatibles avec les besoins réels de protection de l'information dans le processus gouvernemental et être limitées à ceux-ci;
- ii) être énoncées clairement;
- iii) être peu nombreuses."

Le Comité non partisan est entièrement d'accord sur ce point. Il estime toutefois que le Livre vert ne se conforme pas à ses propres principes. Les exemptions qui y sont proposées sont peut-être moins nombreuses que celles qui sont énumérées dans les Avis de motion portant production de documents, mais elles ont des implications tout

aussi considérables. En d'autres termes, si un député a eu des difficultés avec les Avis de motion portant production de documents, il en aura probablement tout autant avec la loi sur la liberté d'accès à l'information dont le gouvernement favorise actuellement la présentation, peu importe le type de contrôle adopté.

Toute la question des exemptions est aussi importante que la méthode de contrôle, car si les exemptions sont trop générales et laissent un trop grand pouvoir de décision, la forme de contrôle, si indépendante soit-elle, ne nous donnera pas une loi solide sur la liberté d'accès à l'information.

Quelques exemples illustreront notre propos. L'une des choses les plus inquiétantes au sujet des exemptions précisées dans le Livre vert est peut-être le fait qu'elles soient toutes précédées du mot "pourraient". Il conviendrait de remplacer ce verbe par l'expression "qui aurait pour conséquence de". Ainsi, seules les choses qui porteraient "réellement" atteinte à la sécurité nationale et non seulement celles qui "pourraient" l'être seraient soustraites au public.

Comme on le précise au chapitre consacré aux avis de motion portant production de documents, il n'y aurait pas lieu d'exempter les documents portant sur les relations fédérales-provinciales, puisque dans un projet de loi bien structuré, les relations délicates le seraient, en vertu de l'exemption qui empêche la communication des documents susceptibles de violer le secret attaché aux travaux du Conseil privé de la Reine pour le Canada.

Une autre exemption proposée dans le Livre vert empêcherait de "dévoiler la correspondance entre un membre du public et un député ou le gouvernement". Cette clause empêcherait l'accès à toute correspondance, ce qui est sûrement excessif. Il serait préférable de dire "divulguer des documents, si cela constitue une violation de la partie IV de la Loi sur les droits de la personne, qui traite de la protection de la vie privée du particulier".

Comme, de toute évidence, le comité non partisan et l'Association du barreau canadien ont le même point de vue sur la question de la liberté d'accès à l'information, le Comité serait vivement intéressé à étudier le projet de loi type auquel travaille actuellement un comité de l'Association du barreau canadien.

RECOMMANDATIONS

1. Qu'une loi sur la liberté d'accès à l'information soit adoptée au cours de la présente session parlementaire.
2. Que la loi prévoie un contrôle judiciaire par un jury formé de juges de la Cour fédérale.
3. Que les exemptions concernant la divulgation de documents soient rédigées de façon précise et détaillée.
4. Que les projets de loi sur la liberté d'accès à l'information présentés par le gouvernement fassent l'objet d'un vote libre.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Printing and Publishing,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7
*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*
Imprimerie et Édition,
Approvisionnement et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

WITNESS—TÉMOIN

From the All Party Committee on Freedom of Information:
Mr. Lloyd Francis, M.P., Chairman.

Du Comité non partisan sur la liberté d'accès à l'information:
M. Lloyd Francis, député, président.

SENATE
HOUSE OF COMMONS

Issue No. 9

Thursday, February 16, 1978

Joint Chairman:
Senator Eugene A. Forsey

SÉNAT
CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 9

Le jeudi 16 février 1978

Coprésident:
Sénateur Eugene A. Forsey

*Minutes of Proceedings and Evidence
of the Standing Joint Committee on*

*Procès-verbaux et témoignages
du Comité mixte permanent des*

Regulations and other Statutory Instruments

Règlements et autres textes réglementaires

RESPECTING:

Review of Statutory Instruments

CONCERNANT:

Examen des textes réglementaires



Third Session of the
Thirtieth Parliament, 1977-78

Troisième session de la
trentième législature, 1977-1978

STANDING COMMITTEE ON
REGULATIONS AND OTHER
STATUTORY INSTRUMENTS

Joint Chairman:

Senator Eugene A. Forsey

Vice-Chairman:

Mr. Kenneth Robinson, M.P.

Representing the Senate:

Senators:

Asselin	Ewasew
Bélisle	Godfrey

Representing the House of Commons:

Messrs.

Baker	Béchar
(Grenville-Carleton)	Brewin
Baldwin	Gauthier
Balfour	(Ottawa-Vanier)

COMITÉ MIXTE PERMANENT DES
RÈGLEMENTS ET AUTRES TEXTES
RÉGLEMENTAIRES

Coprésident:

Sénateur Eugene A. Forsey

Vice-président:

M. Kenneth Robinson, député

Représentant le Sénat:

Les sénateurs:

Lafond	Riley—(7)
--------	-----------

Représentant la Chambre des communes:

Messieurs

Hnatyshyn	Leblanc (<i>Laurier</i>)
Joyal	Pinard—(12)
Lambert	
(Bellechasse)	

(Quorum 7)

Les cogreffiers du Comité

Jacques Lahaie

Denis Bouffard

Joint Clerks of the Committee

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, FEBRUARY 16, 1978

(10)

[Text]

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments met at 11:05 o'clock a.m. this day, the Joint Chairman, the Honourable Senator Eugene A. Forsey and the Vice-Chairman, Mr. Kenneth Robinson presiding.

Members of the Committee present:

Representing the Senate: The Honourable Senators Asselin, Forsey, Godfrey and Lafond.

Representing the House of Commons: Messrs. Baldwin, Balfour, Béchard and Robinson.

In attendance: Mr. G. C. Eglington, Miss Lise Mayrand and Mr. M. Massey, Counsel to the Committee.

The Committee resumed consideration of its permanent reference section 26, The Statutory Instruments Act, 1970-71-72, c. 38 (*See Minutes of Proceedings, Thursday, November 24, 1977, Issue No. 1.*)

The Committee considered a letter dated January 13, 1978 from Mr. Henri Chassé, Assistant Clerk of the Privy Council.

The Committee considered a letter dated January 20, 1978 from Professor Driedger.

It was agreed,—That the letter be given further consideration at the next meeting of the Committee.

The Committee considered a letter dated November 22, 1977 from the Minister of Justice.

The Committee considered SOR/74-29, Special Parole Regulations, No. 1, 1973 and SOR/77-351, SOR/77-486, Transitional United States Fishing Vessel Licence Exemption Regulations, and amendment.

Counsel to the Committee answered questions.

The Joint Chairman authorized that certain correspondence and comments by Counsel to the Committee be printed *in extenso* in the evidence of this day's meeting.

At 12:45 o'clock p.m. this day, the Committee adjourned to the call of the Chair.

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 16 FÉVRIER 1978

(10)

[Traduction]

Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires se réunit aujourd'hui à 11 h 05, sous la présidence de l'honorable sénateur Eugene A. Forsey (coprésident) et de M. Kenneth Robinson (vice-président).

Membres du Comité présents:

Représentant le Sénat: Les honorables sénateurs Asselin, Forsey, Godfrey et Lafond.

Représentant la Chambre des communes: MM. Baldwin, Balfour, Béchard et Robinson.

Aussi présents: M. G. C. Eglington, M^{lle} Lise Mayrand et M. M. Massey, conseiller du Comité.

Le Comité poursuit l'étude de son ordre de renvoi permanent, article 26, Loi sur les textes réglementaires, 1970-1971-1972, c. 38. (*Voir procès-verbal du jeudi 24 novembre 1977, Fascicule N° 1*)

Le Comité étudie le contenu d'une lettre du 13 janvier 1978 de M. Henri Chassé, Secrétaire adjoint du Conseil privé.

Le Comité étudie le contenu d'une lettre du 20 janvier 1978 de M. Driedger.

Il est convenu,—Que la lettre soit étudiée de plus près, lors de la prochaine séance du Comité.

Le Comité étudie le contenu d'une lettre du 22 novembre 1977 provenant du ministre de la Justice.

Le Comité étudie le DORS/74-29—Règlement spécial sur les libérations conditionnelles d'un détenu, n° 1 de 1973 et les DORS/77-351, DORS/77-486—Règlement intérimaire d'exemption de licence des bâtiments de pêche des États-Unis, et Modification.

Le conseiller du Comité répond aux questions.

Le coprésident autorise qu'une certaine correspondance et les commentaires du conseiller du Comité soient joints *in extenso* aux témoignages de la séance d'aujourd'hui.

A 12 h 45, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le cogreffier du Comité

Jacques Lahaie

Joint Clerk of the Committee

EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Thursday, February 16, 1978

• 1106

[Text]

The Chairman: Order. There are quite a number of matters before us this morning.

First of all, I think there is a matter of the two points of order that were raised at the end of the last sitting that we had on statutory instruments. The first one was raised by Mr. Béchard, and I am very grateful to him for raising it because I think it has drawn attention, at least, to a lack on my part from what might have been advisable at least. I am not sure that there is strictly a point of order. As I understood Mr. Béchard when he made his point of order, he felt that the questioning had been done mainly by our Counsel at that sitting and it should rather have been done by members of the Committee. If I may quote from the record at page 17-B-2: Dashed why . . . Oh, first of all he said:

... Je soumets bien respectueusement que la façon de procéder employée aujourd'hui n'est pas du tout conforme à la procédure parlementaire . . .

Pour quelle raison, monsieur Béchard?

M. Béchard: Pour quelle raison? Parce que la Commission de la Fonction publique comparait devant le comité aujourd'hui et, depuis le début, M. Eglington est en conférence avec M. Gallant et les autres avocats de la Commission de la Fonction publique. Malgré tout le respect que j'ai pour M. Eglington, vous admettez, monsieur le président, que le comité est formé de sénateurs et de députés du Parlement. Pourtant, nous ne sommes plus que deux, ici présentement. Les autres sont partis . . . Je ne conteste pas la compétence de M. Eglington; il est très compétent, mais il est le conseiller du Comité; il n'est pas membre de ce comité. Étant le conseiller du Comité, il aurait peut-être pu informer les membres du Comité, et préparer des questions de ce genre. On aurait eu des questions à poser aux commissaires. Mais à midi et demi on ajourne.

The Chairman: I think there is no question, of course, that Mr. Eglington is not a member of this Committee. I think there is no question on the other hand that in a committee of this sort—I invite the Vice-Chairman to take his place here—the Counsel to the Committee is in a somewhat different position from what he would be perhaps in an ordinary parliamentary committee. This Committee, if I may borrow a phrase from an historic occasion, is not a committee like the others. Ce n'est pas un comité comme les autres!

• (1110)

I think it has been our practice throughout that the counsel of the Committee takes a much more active part than, for example, the Law Clerk of the Senate takes in proceedings of Senate committees. This seems to me almost inevitable unless, of course, we were to adopt a different practice and have the counsel of the Committee, the three of them, sit there perfectly silent and confine themselves to preparing for us, members of the committee, questions which they think ought to be asked.

TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le jeudi 16 février 1978

[Translation]

Le président: A l'ordre. Nous avons un certain nombre de questions à régler ce matin.

Tout d'abord, deux rappels au Règlement qui ont été soulevés à la fin de la dernière réunion que nous avons eue sur les textes réglementaires. M. Béchard a soulevé le premier, et je lui en sais gré, car il a attiré mon attention sur ce qui pourrait être un oubli de ma part. Je ne suis pas tout à fait sûr que ce soit vraiment un rappel au Règlement. Si j'ai bien compris M. Béchard, il avait l'impression que les questions étaient posées principalement par notre conseiller lors de cette réunion, alors que les membres du Comité auraient plutôt dû le faire. Je cite le compte rendu, page 17-B-2, il dit tout d'abord:

I respectfully submit that the procedure used today is not at all in conformity with Parliamentary procedure . . .

For what reason, Mr. Béchard?

Mr. Béchard: For what reason? Because, the Public Service Commission is appearing before the Committee today and from the start Mr. Eglington has been in conference with Mr. Gallant and the other lawyers of the Public Service Commission. With due respect for Mr. Eglington, you will admit, Mr. Chairman, that this Committee is composed of Senators and members of Parliament. We are only two left presently, the others have gone . . . I do not question Mr. Eglington's competence, but he is the Committee's counsel and not a member. Being the Committee's counsel, he might have informed the Committee members and prepared questions of this nature. That way we would have had questions to ask the commissioners. But we have to adjourn at 12.30.

Le président: Il n'y a pas de doute, cependant, que M. Eglington n'est pas membre de ce Comité. Il n'y a pas de doute non plus, que dans un comité de ce genre—j'invite le vice-président à prendre sa place—le conseiller du Comité se trouve dans une situation un peu différente de celle qu'il aurait occupée peut-être dans un autre comité parlementaire. Ce Comité-ci, si je puis emprunter une phrase historique, n'est pas un comité comme les autres. This is not a committee like the others..

Nous avons toujours permis au conseiller du Comité de jouer un rôle beaucoup plus actif, par exemple, que ne joue le secrétaire légiste du Sénat, lors des délibérations des comités du Sénat. Cela me semble presque inévitable à moins, évidemment, que nous adoptions une façon de faire différente et que les conseillers du Comité, les trois, siègent ici tout en demeurant parfaitement silencieux et ne se limitent qu'à préparer à l'intention des membres du Comité les questions qui doivent

[Texte]

Now, perhaps that is what I should have done on this other occasion. I do not think we have done this in the past and, as far as I can recall, there was no particular objection. One of the difficulties about that procedure, if we merely had Mr. Eglington, M^{le} Mayrand and Mr. Massey brief us all beforehand and arrange that we should ask certain questions which they drafted, would be that in some instances we might not be in a position immediately to follow up with the supplementary question which would arise from the answer of the witness, whoever it was. This, I am afraid, is the long way of going around the thing.

The other thing I would say is that, in fact, several members of the Committee, Senator Asselin, Senator Bélisle and Mr. Robinson all intervened at various points with questions and quite a bit of time was taken up in answering those questions. It was also perfectly open, of course, for any member of the Committee at any moment to say, "I want to ask a question," and Mr. Eglington immediately takes a back seat.

I think the one place where I went seriously wrong—and this is why I am especially grateful to M. Bécharde for raising the point—is that I ought to have said at the very beginning, "Have any of the members of the Committee questions to ask?", and then, and only then, to have asked Mr. Eglington if he had questions. We had gone over so much of this ground before that I thought we might manage to shorten the proceedings by getting Mr. Eglington to bring out some of the main points. I confess that I never expected that it would take so long and I do not think that was Mr. Eglington's fault. I think the trouble was that the witnesses from the Public Service Commission simply went on repeating what we had heard over, over and over again at enormous length and, in many instances, were not grappling with the real point that we were trying to put. So it was necessary to put the point to them in various forms.

I do not, in other words, think there was a breach of order here, but I think there was a mistake on my part in not opening the proceedings by asking members what questions they had to ask, and then simply asking Mr. Eglington to intervene on such matters as he thought needed further elucidation.

I have never been Chairman of a Parliamentary committee before and I confess that, in this Committee, I have left questions of order to the much greater experience of my co-Chairman, Mr. McCleave. So I, perhaps, was slacking on this and not performing my duties, and then suddenly this particular matter comes up. So, while I would rule that there was not an actual breach in order, I think M. Bécharde has drawn to my attention a much more elegant and proper method of proceeding than the one which I employed at that particular meeting.

If there is anything else that needs to be said about this I shall be glad to hear it. If anybody wants to challenge my ruling, that is fine; I do not put it forward with any great confidence that I am right, but after examining the record I do not think it was an actual breach of order.

Monsieur Bécharde, vous voulez dire quelque chose?

[Traduction]

être posées, à leur avis. C'est peut-être ce que j'aurais dû faire à cette occasion. Je ne pense pas que nous l'ayons fait par le passé et, si je me souviens bien, aucune objection n'avait été soulevée. Une des difficultés que présenterait cette façon de faire, si nous voulions seulement que M. Eglington, Mlle Mayrand et M. Massey nous informent d'avance et préparent certaines questions par écrit, ce serait, dans certains cas peut-être, que nous ne serions pas préparés à poser des questions supplémentaires découlant de la réponse du témoin, quel qu'il soit. Je ne crois pas qu'on puisse rapidement faire le tour des questions de cette façon.

Je dirais également que plusieurs membres du Comité, les sénateurs Asselin, Bélisle et M. Robinson, sont intervenus à divers moments en posant des questions pour lesquelles les réponses, finalement, ont été assez longues. Le débat était tout à fait ouvert et chaque membre du Comité pouvait à un moment donné déclarer: «Je désire poser une question»; M. Eglington, à ce moment-là, aurait immédiatement cédé la place.

A mon avis, là où je me suis vraiment trompé—et c'est pourquoi je suis redevable à M. Bécharde d'avoir soulevé cette question—c'est que j'aurais dû dire au départ: «Les membres du Comité ont-ils des questions à poser?», et à ce moment-là seulement, demander à M. Eglington s'il avait des questions lui-même. Nous avons déjà tellement parlé de la question que j'ai cru raccourcir le débat en demandant à M. Eglington de soulever les questions principales. Je dois avouer que je n'avais pas cru que cela prendrait tant de temps, et je ne crois pas que ce soit la faute de M. Eglington. La difficulté, c'est que les témoins de la Commission de la Fonction publique se sont mis à répéter ce que nous avons déjà entendu à maintes reprises et, dans bien des cas, n'abordaient pas le sujet réel que nous voulions identifier. C'est pourquoi il a semblé nécessaire de les représenter sous diverses formes.

Autrement dit, je ne crois pas qu'il y ait eu infraction au Règlement, mais plutôt une erreur de ma part: j'ai négligé au début des discussions de demander aux membres s'ils avaient des questions à poser. Je n'ai fait que demander à M. Eglington d'intervenir sur les questions qui, à son avis, demandaient des précisions.

Je n'ai jamais été président d'un comité parlementaire et j'avoue que j'ai laissé, à ce Comité-ci, ces questions-là à mon coprésident, M. McCleave, qui a beaucoup d'expérience. Je n'ai peut-être pas rempli mon rôle et c'est pourquoi, soudainement, cette question est soulevée. Par conséquent, même si je décide qu'il n'y a pas eu vraiment d'infraction au Règlement, je crois que M. Bécharde a porté à mon attention une façon beaucoup plus élégante et convenable de procéder que celle que j'ai utilisée à la réunion en question.

S'il y a autre chose que vous voulez dire à ce sujet, je serai heureux de l'entendre. Si quelqu'un veut remettre ma décision en question, très bien, je ne dis pas que je suis tout à fait certain d'avoir raison, mais après avoir examiné le compte rendu, je ne crois pas qu'il y a eu vraiment d'infraction au Règlement.

Mr. Bécharde, would you like to say something?

[Text]

M. Bécharde : Monsieur le président, je ne sais pas si le Règlement me permet d'intervenir en réponse à la décision que vous avez prise, mais le rappel au Règlement en question porte spécifiquement là-dessus. Vous dites qu'il n'y a pas là de rappel au Règlement. Évidemment, il n'est pas question d'en appeler de votre décision, mais c'est spécifiquement là-dessus : M. Eglington, encore une fois, n'est pas membre de ce comité. De même que M. Eglington ne peut pas se permettre de venir poser des questions à la Chambre des communes, de la même façon, il ne peut pas en poser en comité, à moins que nous y consentions. Je ne conçois pas non plus qu'il puisse apparaître dans l'enceinte de la Chambre des communes pour que l'orateur lui donne la permission de poser des questions. C'est là que je veux en venir.

• 1115

Maintenant, si le Comité accepte que M. Eglington pose des questions, je suis entièrement d'accord là-dessus, mais je ne veux pas qu'il prenne tout le temps alors qu'on a devant nous un témoin que l'on veut questionner. C'est pour cela que j'ai invoqué le Règlement.

Le président : Encore une fois, je suis d'avis que ce n'est pas un comité comme les autres. Je crois que, depuis le commencement, nous avons laissé à M. Eglington la liberté de poser des questions. Et, à mon avis, c'est presque essentiel qu'il ait le droit de poser des questions. Ce n'est pas comme à la Chambre des communes. Évidemment, une personne qui n'est pas membre de la Chambre des communes, qui n'est pas député, n'a pas le droit de dire quoi que ce soit, sauf avec la permission explicite de la Chambre, comme dans le cas de feu le Général McNaughton quand il était ministre de la Défense nationale. Je suis parfaitement d'accord là-dessus. Il en est de même dans les comités mais, autant que je sache, dans ce comité, depuis le commencement, nous donnons à nos conseillers juridiques le droit de poser des questions toujours, certainement, avec notre permission. Soit notre permission, dirais-je, silencieuse, soit notre permission spécifique.

Et s'il faut changer la procédure, s'il faut que M. Eglington rédige des questions pour les membres du Comité et qu'il reste silencieux la plupart du temps, à mon avis, cela pourrait conduire à beaucoup d'inconvénients. Je crois qu'il faut immédiatement régler la question. Si M. Eglington a le droit de poser des questions, avec notre permission, bien sûr, . . .

M. Bécharde : Je n'ai rien, monsieur le président, contre M. Eglington et la façon dont on a procédé. C'est normal, c'est sa fonction d'étudier ces règlements-là, de nous soumettre son point de vue et de correspondre avec ceux avec qui il doit correspondre. Je n'ai rien, absolument rien contre cela. Ce n'est pas non plus son rôle de préparer des questions. Il y en a d'autres qui devraient faire cela, qui devraient être chargés de faire cela pour les députés et les sénateurs. Cela n'est pas son rôle, à moins qu'il consente à le faire; mais ce n'est pas pour cela qu'il a été employé pour le Comité. C'est simplement cela que je voulais dire, parce que tous les commentaires que M. Eglington nous a faits sont très précieux pour nous. Je ne conteste pas ce point-là. Mais ce que je remets en question, et

[Translation]

Mr. Bécharde : Mr. Chairman, I do not know if the Standing Order allows me to speak following your ruling, but the point of order that was raised is specifically on this subject. You believe that it was not really a point of order. Of course, I do not wish to appeal your ruling, but it is the whole issue. Mr. Eglington, once again, is not a member of this Committee. As Mr. Eglington is not allowed to ask questions in the House of Commons, likewise, he cannot ask questions in this Committee unless we agree. It is not conceivable that he could come in the House of Commons and that the Speaker would give him permission to ask questions. This is exactly the point I want to make. That is the point I wanted to make.

Now, if the Committee accepts that Mr. Eglington should ask questions, I would be entirely in agreement, but I do not want him to take up all the time with the witness whom we would like to question as well. That is why I raised my point of order.

The Chairman : Once again, I believe that this is a fairly unique Committee. Since the beginning, we have allowed Mr. Eglington the liberty of asking questions. And, in my opinion, it is essential that he have this right. It is not like the House of Commons. Of course, someone who is not a member of Parliament, and a member of the House of Commons does not have the right to say anything unless he has special permission from the House, as was the case with General McNaughton when he was Minister of National Defence. I am in perfect agreement with you on that point. The same system applies in committees but, to my knowledge, in this Committee since its creation we have always given our legal counsellors the right to ask questions, with our permission—either our, how shall I say, silent permission or explicit permission.

If the procedure must be changed, if Mr. Eglington must draft questions for the members of the Committee and then remain silent most of the time, in my opinion this would lead to a good deal of inconvenience. I think that the question must be resolved immediately. If Mr. Eglington has the right to ask questions, with our permission, of course, . . .

Mr. Bécharde : Mr. Chairman, I have nothing against Mr. Eglington and the way in which we have proceeded. It is his duty to study the regulations, to submit his point of view and to correspond with the persons in question. I have absolutely nothing against that system. But, by the same token, it is not his duty to prepare questions. There are others who should do that, who should be responsible for carrying out that for members and for senators. It is not his role, unless he consents to accept it; but that is not why he was hired for the Committee. That is all I meant, because all of Mr. Eglington's comments are extremely precious to us. I do not dispute that point. What I am questioning, and I reiterate once again, is the fact that it was he who took up almost all of the Committee's time at the last meeting.

[Texte]

je le répète encore une fois, c'est le fait que ce soit lui qui ait occupé presque tout le temps du Comité la dernière fois.

Le président: Hé bien! Je vais expliquer pourquoi il avait occupé la plupart du temps, pas tout le temps, évidemment. J'ai ici une liste des interventions de plusieurs membres du Comité, dont le vice-président, le sénateur Asselin et le sénateur Bélisle.

Il a occupé beaucoup de temps à cause du fait qu'à des questions assez simples, à mon avis, et assez claires, les braves gens de la Commission de la Fonction publique ont répondu d'une façon extrêmement vague, extrêmement diffuse et extrêmement éloquente, dis-je, et avec beaucoup, beaucoup, beaucoup de répétitions de ce que nous avons déjà entendu de leur part.

Je veux souligner également que nous avons parcouru toute cette affaire à plusieurs reprises; nous avons toujours posé les questions de la part de plusieurs membres du Comité, et je me suis dit, par erreur paraît-il, qu'on pourrait abréger la chose en laissant à M. Eglington le soin de mettre au point et de présenter les inquiétudes essentielles du Comité afin que nous ayons finalement, définitivement, des réponses de la part de la Commission de la Fonction publique. Je crois que le vice-président voudrait prendre la parole.

The Vice-Chairman: Well, I really only have a point or two to make. I was at the meeting in question and, generally speaking, it is my understanding, and the custom is good in the Committee, that with most of our deliberations we ask for counsel's comment before we start asking questions. So I just took it at that time that what he was doing was merely giving, in fact, counsel's comment, although he was doing it by way of question and answer of the witnesses before we got involved. I did not take exception to it. I did not feel that he in any way took over from me nor that I was in any way not allowed to ask questions. As a matter of fact, I was happy that he did take the lead in it, personally, because I thought he was opening up some areas that needed to be flushed out over which I personally did not feel I had any expertise.

• 1120

So maybe we did it just the wrong way around. Maybe, as the Chairman has said, we should have asked the members first and then asked our counsel. In this case, I assume we just did it in reverse order because, as we do in our normal meetings and we probably will today, we will ask for our counsel's comment before we start questioning.

M. Bécharde: Monsieur le président, j'aimerais faire un dernier commentaire. Je ne suis pas malheureux parce que M. Eglington a posé des questions!

Le président: Non, non.

M. Bécharde: Mais je suis malheureux parce qu'il a posé presque toutes les questions. Et le dernier commentaire que je voudrais faire, c'est ceci: Je ne voudrais pas que les membres du Comité pensent que j'ai fait cela pour défendre la Fonction publique, au contraire...

Le président: Ah, non! Non!

[Traduction]

The Chairman: Very well. I will explain why he took up most, and not all of the time obviously. I have here a list of the interventions made by several members of the Committee, namely, the Vice-Chairman, Senator Asselin and Senator Bélisle.

He took up a good deal of time because, in my opinion, the brave people from the Public Service Commission were answering very simple and very clear questions in an extremely vague, convoluted way and with innumerable reiterations of the representations they had already made to us.

Also, I would like to emphasize that we had dealt with that issue on several occasions; we had always asked questions on behalf of several members of the Committee and I thought, wrongly so it would appear, that we could perhaps expedite the matter by allowing Mr. Eglington to hone in on and to present the basic concerns of the Committee so that we could once and for all receive the answers from the Public Service Commission. I believe that the Vice-Chairman would like to say a few words.

Le vice-président: Eh bien, je ne veux que soulever un ou deux points. J'ai assisté à la réunion en question et, de façon générale, à ma connaissance et, traditionnellement, dans ce Comité, nous demandons les commentaires du conseiller juridique lors de la plupart de nos délibérations avant de commencer à poser des questions. Donc, je croyais que M. Eglington présentait simplement, en effet, des commentaires juridiques, bien qu'il l'ait fait en interrogeant les témoins avant que nous nous soyons lancés dans la discussion. Je ne m'en suis pas formalisé. Je n'ai pas eu l'impression qu'il m'empêchait de poser des questions. D'ailleurs, j'étais plutôt content qu'il nous oriente un peu, car il m'a semblé ouvrir des champs de réflexion où je ne me sentais pas personnellement très à l'aise.

Alors, peut-être avons-nous fait l'inverse de ce qu'il fallait, peut-être aurions-nous dû, comme le suggérait le président, donner la parole aux membres du Comité et faire attendre notre conseiller? Dans ce cas, je crois que nous l'avons fait à l'envers, car, comme pour nos réunions ordinaires, nous avons d'abord demandé l'avis de notre conseiller avant de poser nos questions.

Mr. Bécharde: Mr. Chairman, I would like to make one last comment. I am not complaining because Mr. Eglington has asked some questions!

The Chairman: No, I know.

Mr. Bécharde: But because he asked most of the questions. What I want to say as a conclusion is that I do not want that the members of the Committee think that by arguing like I have this morning I wanted to defend the Public Service, on the contrary...

The Chairman: Oh, no! No!

[Text]

M. Bécharde : ... quant à la sélection de ses employés, car j'ai souvent eu à me plaindre, ailleurs, de la façon dont les choses se passent dans ce domaine. Je vous remercie. L'incident est clos!

The Vice-Chairman : Mr. Chairman, before we commence with today's agenda, I wonder if we could, since we do have a quorum, try and fill the position of the other co-Chairman.

The Chairman : Well, yes, but have we any word on this? Mr. Baldwin, can you give us any ...

Mr. Balfour : Before we leave the other matter, I would be interested to know, just on that narrow point, whether or not this Committee has the legal power or authority to instruct counsel to act on its behalf in the examination of witnesses that appear before it. I can think of only one other committee where I had a similar experience and that was when we considered the Competition Bill. Committee engaged outside counsel, although the process was that members would first ask any questions they had, but the outside counsel was sort of a clean-up man and he kept the ... did an excellent job for the committee, I thought, in exposing various facets of the Competition Bill and the points of view put forward by various witnesses appearing.

I would be surprised to learn that we do not have authority to instruct our counsel to do whatever we want him to do. Personally, I thought Mr. Eglington's function was admirably filled and was extremely useful, certainly to me, in getting the most out of that particular Committee meeting.

The Chairman : Thank you very much. Is there any ...

Senator Godfrey : I just think that ordinarily, if we could have it understood that Mr. Eglington would act in, as you say, the clean-up position, the Committee ask questions first and then if there is supplementary that we have overlooked that Mr. Eglington can help with, he can ask it. If we sort of follow that general procedure we can always change it on any specific date. But I think the Committee should be the ones that should decide. If they want Mr. Eglington to leave, then the Committee says so.

The Chairman : Well, I think perhaps I might say that it is quite clear that I erred and it is quite clear that I shall conduct myself in future when I am in charge of the proceedings as Chairman in a somewhat different way and in accordance with the comments which have been made this morning.

Does anybody want to challenge what I might call a sort of informal ruling on my part, because, if so, here is the opportunity?

Now, before we go to ... there is another point of order to deal with, Senator Asselin. However, can Mr. Baldwin give us any information about whether a Commons chairman is going to be forthcoming?

Mr. Baldwin : I understand that it has gone up to very high levels, House Leaders. The question of our party, whether we can find a member willing and qualified—there are very high qualifications required to sit alongside you, Mr. Chairman, and be able to carry on ...

[Translation]

Mr. Bécharde : ... as to the selection of the employees, because on many occasions I had to complain about the way such things are dealt with. Thank you very much. The issue has now been settled.

Le vice-président : Monsieur le président, avant d'entamer l'ordre du jour d'aujourd'hui, je me demandais si nous pourrions, puisque nous avons maintenant le quorum, essayer de combler le poste de l'autre co-président.

Le président : Eh bien, oui, mais avons-nous reçu des nouvelles à ce sujet? Monsieur Baldwin, pourriez-vous nous dire ...

M. Balfour : Avant d'en terminer avec l'autre question, j'aimerais savoir si notre Comité a le pouvoir ou l'autorité légale de demander à son conseiller d'agir en son nom en interrogeant les témoins qui comparaissent devant nous. Je n'ai connu cette situation que lorsque nous avons étudié le projet de loi sur la concurrence. Le comité avait alors retenu les services d'un conseiller de l'extérieur, mais c'était toujours aux membres du comité de poser les premiers leurs questions, et le conseiller se contentait alors de structurer les renseignements obtenus. Il a d'ailleurs fait un excellent travail en présentant les divers aspects du projet de loi et en faisant ressortir les points de vue des divers témoins ayant comparu.

Je serais surpris d'apprendre que nous n'avons pas le droit de demander à notre conseiller de faire ce que nous voulons. Personnellement, j'ai pensé que M. Eglington s'acquittait admirablement de sa fonction et qu'il nous a été très utile, puisqu'il nous a permis de tirer le meilleur parti de cette réunion.

Le président : Merci beaucoup. Y a-t-il ...

Le sénateur Godfrey : Je pense simplement que l'on pourrait s'entendre sur le fait que M. Eglington attende que les membres du Comité aient fini de poser leurs questions pour demander des précisions ou d'autres renseignements à nos témoins. Ce pourrait être une méthode générale susceptible d'être modifiée dans telle ou telle circonstance. Enfin, j'estime que c'est le Comité qui doit trancher une telle question. S'il souhaite que M. Eglington s'en aille, qu'il le dise.

Le président : Bien, il semble tout à fait évident que j'ai fait erreur et qu'à l'avenir, lorsque je présiderai d'autres délibérations, je tiendrai compte des remarques qui ont été faites ce matin et m'y prendrai un peu différemment.

Quelqu'un veut-il en appeler de cette décision, si je puis l'appeler ainsi, que je viens de prendre?

Maintenant, avant de passer ... le sénateur Asselin a un autre rappel au Règlement. Peut-on toutefois demander à M. Baldwin de nous dire s'il pense que la Chambre des communes va bientôt nous offrir un nouveau coprésident?

M. Baldwin : Je crois savoir que la question a maintenant atteint un niveau très élevé, les leaders à la Chambre. La question pour notre parti, à savoir trouver un député qualifié qui accepte d'assumer cette fonction, c'est qu'il faut être très

[Texte]

Le président: Passons sous silence.

Mr. Baldwin: So far, our choice, our first choice, is sitting over there but for reasons, excellent reasons, Mr. Balfour has been unable to act, and we are now in the process of seeking a "willing Barkis" and I do not think they have come up with—I talked to Mr. Baker again. You can rest assured that I have placed very strong pressure on him and said, "Look, this is a position with a very important committee which needs to be filled, and although Mr. Robinson is doing an admirable job, if you have any intention of naming the Committee before certain interesting events take place in the maybe not-too-distant future, we had better get the name."

• 1125

The Chairman: I also spoke to Mr. Baker about this and applied just a gentle pressure. But I certainly hope we are going to get somebody soon because I think this is a most unsatisfactory situation. I am most happy, of course, with Mr. Robinson as acting co-chairman. I could not be happier. But on the other hand, the fact remains that we have in this Committee ordinarily felt it was advisable to have a Conservative member from the House of Commons and a Liberal member from the Senate or, of course, vice versa, if it comes to that. It is a little unfortunate, I think, that we should be conducting some of our very important proceedings with two members of the government party sitting in the chair.

Mr. Balfour: Ask Mr. Robinson to cross the floor.

The Vice-Chairman: I can assume, through you, Mr. Chairman, to Mr. Baldwin, that "Barkis is willin," but there is no willing Barkis. Would that be a fair contest?

The Chairman: Now, the other point of order was well raised by Senator Asselin. With great respect, I do not think it is well founded, because it seemed to me that Senator Asselin was assuming that our function in the Committee was to see whether regulations were being obeyed by the department or agency concerned. I think I have got the precise words somewhere. At page 18-B-1 . . .

Le sénateur Asselin dit:

. . . à moins que je ne me trompe, la raison d'être de notre comité mixte c'est de faire respecter les règlements qui suivent une loi votée par le Parlement.

Well, with great respect, I do not think that is our job. If you look at our criteria, and I have brought them along this morning in the printed volume, it seems to me that it is quite clear that that is not what we are concerned with. Whether these people are carrying out the regulations is, for our purposes, neither here nor there. That may be somebody else's duty but I do not think it is ours. As you look at our third report, back in 1974, where we adopted the criteria, the first one is:

Whether any Regulation or other Statutory Instrument within its terms of reference that, in the judgment of the Committee:

[Traduction]

qualifié pour siéger à vos côtés, monsieur le président, et être en mesure de . . .

The Chairman: Let us not talk about that.

M. Baldwin: Jusqu'ici, notre premier choix se trouve en face de moi, mais pour d'excellentes raisons, M. Balfour n'assurera pas la présidence et nous recherchons actuellement un candidat volontaire, sans succès jusqu'ici. J'en ai reparlé à M. Baker. Et soyez assurés que j'ai beaucoup insisté en précisant qu'il s'agissait d'un comité extrêmement important, pour lequel il fallait absolument nommer un coprésident, et que même si M. Robinson s'acquittait admirablement de sa charge, si l'on a l'intention de nommer quelqu'un avant que ne survienne quelque événement très intéressant, il serait bon de soumettre une candidature.

Le président: J'en ai également parlé à M. Baker et j'ai légèrement insisté. Mais j'espère bien que nous trouverons rapidement quelqu'un, car la situation présente n'est pas du tout satisfaisante. Je suis évidemment ravi d'avoir M. Robinson comme coprésident intérimaire. Je ne puis rêver mieux. Par contre, nous avons toujours estimé, à ce Comité, qu'il serait bon d'avoir un conservateur de la Chambre des communes et un libéral du Sénat ou, bien sûr, l'inverse. Il est donc, à mon avis, malheureux que nous menions certaines de nos délibérations très importantes avec deux représentants de la majorité pour présidents.

M. Balfour: Demandez à M. Robinson de changer de parti.

Le vice-président: Devons-nous alors comprendre, monsieur Baldwin, que tout le monde est d'accord sur l'urgence de cette nomination, mais que personne n'est prêt à assumer la fonction?

Le président: Maintenant, passons au rappel au Règlement du sénateur Asselin. Malgré tout le respect que j'ai pour lui, je ne pense pas qu'il soit bien fondé, car il m'a semblé qu'il considérait que notre fonction, au Comité, était de veiller à ce que les ministères ou organismes concernés observent bien les règlements. Je crois que j'ai là ses termes exacts. A la page 18-B-1 . . .

Senator Asselin says:

. . . unless I am mistaken, the function of our Joint Committee is to see that the regulations under an act of Parliament are obeyed.

Eh bien, personnellement, je ne pense pas que ce soit là justement notre fonction. Si vous examinez nos critères, et je les ai apportés ce matin dans leur forme officielle, il est bien clair que ce n'est pas là notre rôle. Que les règlements soient ou non observés ne nous regarde pas. Cela regarde probablement quelqu'un d'autre mais pas nous. Notre troisième rapport, qui date de 1974, précise les critères alors adoptés, dont voici le premier:

Si un règlement ou autre texte réglementaire dont il est saisi, à son avis:

[Text]

(1)(a) is not authorized by the terms of the enabling statute . . .

That was the question we were dealing with in our examination of the Public Service Commission. Right from the beginning, I think, if you go back over our dealings with these people on Regulation 7(2), that was the point we were raising. It was not in the least whether they were obeying the regulation. It was not in the least whether the law under which the regulation was passed was a satisfactory law.

M. Asselin avait dit à plusieurs reprises:

... si nous ne sommes pas satisfaits de l'article 7.2 des Règlements . . .

It is not a question of whether we are satisfied with them, whether we think they are good or whether we think they are bad. What we were addressing was the question of whether they were within the authority granted by the statute. And it is open to everybody to say, we think they were within that authority, and the Commission itself says so and it is open to any member of the Committee to say, I agree with the Commission. But the question we were asking was, in my judgment, thoroughly authorized by the very first criterion that we have here, Criterion (1)(a). We were asking, is it authorized by the terms of the enabling statute? That was the whole thing. I really cannot see, therefore, that Senator Asselin's point of order was well founded.

• 1130

Je dis tout cela avec regret parce que j'ai le plus grand respect pour le sénateur Asselin, d'autant plus qu'il est avocat et que moi, je ne le suis pas, d'autant plus qu'il a une vaste expérience parlementaire et que moi, j'ai une expérience très limitée de la vie parlementaire. Mais franchement, je ne crois pas que la question qu'il a soulevée soit bien fondée. Si le sénateur Asselin veut faire appel contre cette décision, il a certainement le droit de le faire.

Le sénateur Asselin: Monsieur le président, évidemment, je m'attendais un peu à cette réponse mais il n'y a pas d'opposition à l'idée que j'ai émise. Il y a la réponse que vous me donnez ce matin. J'ai dit et je redis que l'objectif, le but de ce Comité est de scruter les règlements, de voir s'ils sont conformes aux lois qui sont passées par le Parlement; les règlements sont passés par le gouvernement général en conseil. C'est justement cela que nous étudions lorsque les gens de la Commission de la Fonction publique sont venus. Nous avons discuté du Règlement 7 et du Règlement 10. Pendant une heure et demie, M. Eglington a échangé des points de vue juridiques avec les gens de la Commission de la Fonction publique. Ce n'est pas à nous de décider si le règlement qui est passé par le gouverneur général en conseil est bon ou mauvais. S'il est mauvais, s'il n'est pas acceptable par ce Comité, nous demandons tout simplement au gouverneur général en conseil de changer le règlement. Monsieur le président, permettez-moi de finir. C'est que justement, lorsque les employés de la Commission de la Fonction publique sont venus, nous étions en train de dire que le Règlement numéro 7 était mal appliqué; j'avais fait allusion au Règlement numéro 10 et enfin M.

[Translation]

(1)a) n'est pas autorisé aux termes de la loi habilitante . . .

C'est la question dont nous traitons lorsque nous interrogeons la Commission de la Fonction publique. Dès le début, si vous vous rappelez ce que nous avons dit à propos du règlement 7(2), la question s'est alors posée. Il ne s'agissait pas de savoir s'ils observaient le règlement. Ni même si la loi aux termes de laquelle ils avaient émis le règlement était satisfaisante.

Mr. Asselin had said on several occasions:

... if we are not happy with Section 7.2 of the Regulations . . .

Il ne s'agit pas de savoir si nous sommes satisfaits ou non, si nous les estimons bons ou mauvais. Mais il nous appartient de savoir si la loi autorisait qu'ils soient émis. Or, évidemment, tout le monde peut dire qu'il juge y être autorisé par la loi, et c'est ce que déclare la Commission. Notre question est toutefois, à mon avis, très justifiée si l'on considère le premier critère qui nous dirige, à savoir le critère (1) a). Nous demandions si la loi habilitante autorisait un tel règlement. C'était tout. Je ne vois donc vraiment pas comment le sénateur Asselin peut justifier sa remarque.

I say this regretfully because I have the greatest respect for Senator Asselin, both because he is a lawyer and I am not and because he has an extensive parliamentary background and mine is very limited. But, frankly, I do not believe that the issue raised is well founded. If Senator Asselin would like to appeal this decision, he most certainly has the right to do so.

Senator Asselin: Mr. Chairman, I expected this type of response of course, but no one has challenged the point I had raised. You gave me your answer this morning. I have said and I will continue to say that the aim and the purpose of this Committee is to examine regulations closely, to ensure that they respect the laws passed by Parliament; regulations are passed by the Governor General in Council. That is precisely what we were considering when the people from the Public Service Commission appeared before us. We were discussing Regulations 7 and 10. For an hour and a half Mr. Eglington exchanged legal points of view with the people from the Commission. It is not up to us to decide whether a regulation passed by the Governor General in Council is valid or not. If it is not, if it is not acceptable to the Committee, we simply ask the Governor General in Council to change the regulation. Mr. Chairman, permit me to finish. Now, precisely when the employees from the Public Service Commission appeared before us, we were of the opinion that Regulation number 7 had been poorly applied; I referred to Regulation number 10 and, finally, Mr. Eglington asked a whole series of questions on the application of that regulation.

[Texte]

Eglington a posé toute une série de questions concernant l'application du règlement.

Alors, moi, je dis que si le règlement n'est pas acceptable, ou s'il est *ultra vires*, le Comité, à mon avis, a le droit d'intervenir et de demander qu'on change le règlement pour qu'il respecte l'esprit de la loi. C'était mon objection.

Le président: En bien, si c'est là votre point, sénateur Asselin, je ne vois aucune difficulté. Mais il n'était pas question, à mon avis, de demander à la Commission de la Fonction publique: «Est-ce que vous appliquez ce règlement d'une façon convenable ou non?» Les questions que posait M. Eglington, à mon avis, avaient toutes pour but de savoir si c'était *ultra vires* ou pas; c'est tout, à mon avis. Je l'ai peut-être mal compris, c'est fort possible; mais si je l'ai bien compris, il posait toujours ses questions dans le but de demander aux gens de la Commission de la Fonction publique de dire pourquoi ils croyaient que ce règlement-là était tout à fait valable selon les termes de la loi. C'est la question posée par le critère numéro 1, sous-paragraphe (a), et c'est tout.

Le sénateur Asselin: Oui, mais si le règlement...

Le président: A plusieurs reprises... Excusez-moi un instant, sénateur Asselin. A plusieurs reprises, également, il leur a demandé pourquoi ils n'étaient pas prêts à ajouter au sous-règlement, en termes précis, les critères de sélection. C'était une sous-question, pour ainsi dire, de ces questions sur la validité...

Le sénateur Asselin: Oui, évidemment.

Le président: ... des règlements. A mon avis, c'était tout ce qu'il faisait.

Le sénateur Asselin: Je reviens, monsieur le président, à ce que j'ai dit tout à l'heure. Je le répète. Si la Commission de la Fonction publique prouve par témoignages que le règlement qu'ils appliquaient était valide et si nous, nous croyons que le règlement qu'ils appliquaient n'était pas valide ou était *ultra vires*, ce n'est pas à nous de changer le règlement.

Le président: Non, non.

Le sénateur Asselin: Ce n'est pas à la Commission de la Fonction publique, non plus, de changer elle-même le règlement.

Le président: Non.

Le sénateur Asselin: Il faut demander aux autorités de changer le règlement.

• 1135

Le président: Et c'est exactement pour cette fin que plusieurs membres du comité, bien avant la séance en question, ont cherché à savoir si c'était *ultra vires* ou non. Et si nous sommes d'avis, après avoir posé ces questions et après avoir eu les réponses de la Commission de la fonction publique, si nous sommes d'avis que le règlement n'est pas valable, eh bien, nous devrions faire rapport aux Chambres que, à notre avis, ce n'est pas valable et qu'il faut que la Commission de la Fonction publique change le règlement. Ce n'est pas à nous de changer les règlements.

Le sénateur Asselin: C'est ce que j'ai dit d'ailleurs.

[Traduction]

So, I am saying that, if a regulation is not acceptable or if it is *ultra vires*, in my opinion the Committee has the right to intervene and to request that the regulation be changed to respect the spirit of the law. That is my objection.

The Chairman: Well, if that is your point, Senator Asselin, I do not have any difficulty understanding it. But, personally, I do not believe it was a matter of asking the Public Service Commission whether they were applying the regulation as they should have. The nature of Mr. Eglington's questions was, in my view, to determine whether it was *ultra vires* or not; that is all, in my opinion. I had perhaps misunderstood; that is quite possible. But, if I am not mistaken, he asked his questions so as to find out from the people from the Public Service Commission why they believed that the regulation in question was valid under the terms of the law. Hence, the question raised by criterion number 1, subsection (a) and that is all.

Senator Asselin: Yes, but if the regulation...

The Chairman: On several occasions—Excuse me a minute, Senator Asselin. He also asked on several occasions why they were not ready to add the selection criteria to the subregulation in very precise terms. Now that is a so-called sub-question of the question on validity...

Senator Asselin: Yes, of course.

The Chairman: ... of regulations. In my opinion, that was all he was doing.

Senator Asselin: Once again, Mr. Chairman, I repeat what I said earlier. If the Public Service Commission proves through evidence that the regulation they are applying is valid and if we believe that it is not or that it is *ultra vires*, it is not up to us to change the regulation.

The Chairman: No, no.

Senator Asselin: Nor is it the responsibility of the Public Service Commission to change the regulation.

The Chairman: No.

Senator Asselin: We must ask the authorities to change the regulation.

The Chairman: It is for that very reason that several members of the Committee, well before the meeting in question, tried to decide whether it was *ultra vires* or not. If we believe, after having asked questions and hearing the replies of the Public Service Commission, if we believe that the regulation is not valid, well, we should report to the House that, in our opinion, it is not valid and that the Public Service Commission must change the regulation. It is not up to us to do so.

Senator Asselin: That is what I have been saying.

[Text]

Le président: Évidemment c'est à nous, je crois, de faire rapport aux Chambres, si nous croyons cela nécessaire, et dire qu'à notre avis le règlement devrait être changé. Je m'exprime peut-être un peu mal...

Le sénateur Asselin: Je ne sais pas, mais si d'après notre conversation de ce matin, il apert que l'on s'entende sur le principe, du moins en ce qui me concerne, je n'accepte cependant pas que vous disiez devant le Comité que le rappel au Règlement que j'ai soulevé n'est pas valable. Je pense que si on discute de la façon dont on a discuté ce matin, je pense que la question que j'ai soulevée était valable.

Le président: Vous pensez quoi, là?

Le sénateur Asselin: Je pense que le rappel au Règlement que j'ai fait était valable puisqu'on s'entend sur les objectifs, les buts et le mandat de cette Commission.

Le président: Eh bien moi, je n'y comprends plus rien! Si on appuie ma décision et que l'on veut en appeler!..

Le sénateur Asselin: Non, non.

M. Bécharde: Il me semble que vous êtes d'accord, monsieur le président...

Le sénateur Asselin: Vous êtes d'accord avec moi; je ne peux pas faire appel. Vous êtes d'accord!

Le président: Monsieur Baldwin.

Mr. Baldwin: Maybe if we take a minute or so, this is time well spent because I think, as Senator Asselin has brought out, it is one of the problems which face us. I was just refreshing my memory in reading Section 26 of the statute which gives statutory authority. This is one of the few committees which is actually established under the terms of a statute. And by Section 26 it says that every statutory instrument, and so and so, shall stand permanently referred to any committee of the House of Commons, of the Senate, or of both Houses of Parliament. And this is the Committee which is the child, the god-child of that particular section.

Now we will seek in vain for anything in the form of a mandate in there. It is just that we have instruction to receive. All statutory instruments are permanently referred to us. So then we saw fit to enact criteria which has been repeated on two occasions in the House and accepted twice in the House of Commons, and I understand the day before in the Senate.

The Chairman: It has been adopted.

Mr. Baldwin: And it is in the Senate, all right.

Now, those criteria then, while not having the sanction of an act of Parliament, have at least the sanction of both Houses of Parliament, which is I think of some considerable value. But having used that to test the way in which we approach the statutory instrument, there is still a weakness, and I think Senator Asselin has put his finger on it. What do we do? what happens? what can we do if there is a dispute, if there is a legal dispute? Professor Driedger said that we have not very much to do if there is a legal dispute, we can only say we do not like the law, we do not like the way in which it is passed, and we cannot do anything about it. Well, there are a lot of lawyers around here, and you, Mr. Chairman, with all the

[Translation]

The Chairman: Of course, I believe it is our responsibility to report to the Houses, if we deem it necessary, and to say that in our opinion the regulation should be changed. Perhaps I am not explaining myself very well...

Senator Asselin: I do not know, but if after our conversation this morning it appears that we agree on the principle in question, at least as far as I am concerned, however I do not accept that you rule before this Committee that my point of order was not valid. I feel that after the discussion that we have had this morning, the question I raised was a valid one.

The Chairman: What do you think?

Senator Asselin: I think that the point of order I raised is valid because we agree on the objectives, the purpose and the mandate of this Committee.

The Chairman: Well, I am totally confused now! If my decision is supported and at the same time appealed!

Senator Asselin: No, no.

Mr. Bécharde: It would seem to me, Mr. Chairman, that you are in agreement...

Senator Asselin: You agree with me; I cannot appeal your decision. You agree with me!

The Chairman: Mr. Baldwin.

M. Baldwin: Si l'on pouvait passer une minute ou deux à en discuter davantage, cela serait du temps très bien passé, car, comme le sénateur Asselin l'a soulevé, il s'agit de l'un des problèmes auxquels nous faisons face. Je relisais l'article 26 du statut, qui donne une autorité statutaire. C'est l'un des rares comités qui est créé en vertu des dispositions d'un statut. On peut y lire que tout texte réglementaire, etc., sera de façon permanente renvoyé à tout comité de la Chambre des communes, du Sénat, ou des deux Chambres du parlement. Et ce Comité-ci est le filleul de cet article en particulier.

C'est en vain que nous y chercherons un mandat. Nous avons reçu l'ordre de renvoi. Tout texte réglementaire nous sera renvoyé de façon permanente. En conséquence, nous nous réunissons afin d'adopter un critère qui a été réitéré à deux reprises à la Chambre, et accepté à deux reprises à la Chambre des communes et, d'après ce que je comprends, la veille, au Sénat.

Le président: Il a été adopté.

M. Baldwin: Alors, il est devant le Sénat; très bien.

Alors, ces critères, bien qu'ils ne soient pas sanctionnés en vertu d'une loi du parlement, ont du moins été sanctionnés par les Chambres du parlement, ce qui, à mon avis, leur donne une grande valeur. Toutefois, les ayant utilisés afin de vérifier notre façon d'envisager le texte réglementaire, on y trouve toujours une lacune, que le sénateur Asselin a repérée. Que faisons-nous? Que se passe-t-il? Quel pouvoir avons-nous s'il y a une contestation, une contestation juridique? Le professeur Driedger nous a écrit qu'il n'y a pas grand-chose à faire dans le cas d'une contestation juridique; nous ne pouvons qu'exprimer que la loi nous déplaît, que nous n'aimons pas la façon dont elle a été adoptée et que nous n'y pouvons rien faire. Il y a

[Texte]

facilities of being a lawyer and none of the weaknesses of being one, are able to . . .

The Vice-Chairman: But, Professor Driedger is pointing out where he feels our responsibility is in terms of policy, not the law.

Mr. Baldwin: Yes. Now, I think what we lack, as a committee, is one of the functions which can be exercised in Westminster, and I believe in Australia, the right to use prayers or petitions to set aside or to vary a statutory instrument. Now, it does not mean that that effectively is done, but it brings it into the open in the House of Commons and or the Senate through a petition. It is a remedy which should be exercised very, very rarely but if we got in a head long, head-on collision with a government department or a deputy minister on an issue of this kind and we said that the instrument is invalid, that it is ultra vires, and the bureaucrats said, no, it is valid, we at the moment can do nothing other than make a report, which every two or three years comes into Parliament, both houses, and sometimes it is debated, more frequently it is not debated, and there the matter rests. But if there was a right, if there was a right through the form of a petition to challenge—and as I say, one we have to be awfully careful about exercising—at least it brings this out in the open; after all if there is a dispute, surely Parliament can make that decision. That is why I have raised this in the debate many years ago and recently as well. I would hope that some time we would bring in a report seeking to have two things done, in the form of amendments to the Statutory Instruments Act and in our Standing Orders: one, to put the criteria in as a part of our mandate; two, the right, if necessary, through a petition to seek a debate on our position as a committee that a certain statutory instrument is either invalid or has exceeded one of the criteria. We lack that now. Some day we may have to exercise it.

• 1140

I am glad we have had this discussion because this highlights one of the weaknesses of our committee.

The Chairman: Mr. Robinson.

The Vice-Chairman: I just want to make one point following up what Mr. Baldwin has been saying and that is that it may be that Professor Driedger is right when he points out that our jurisdiction is really with regard to policy matters and not with legal matters, and that we have no real jurisdiction or we have no facility to change the law, we can only sort of report on it. But I disagree with you, Mr. Baldwin, when you say that we have not been able to achieve some results. I think the committee is very persuasive and that we have been persuasive because the matters keep coming before us, time and time again, and eventually changes are made. I think it is not all negative and although we do not have an express power to change the law, I think our persuasive powers have been tremendous so far in this committee and the results are there for everybody to see.

Mr. Baldwin: Let me make it clear. I do not disagree with that. I certainly feel the fact that we have been effective and

[Traduction]

beaucoup d'avocats ici, et vous, monsieur le président, qui avez tous les avantages d'être un avocat, et aucune des faiblesses, vous pouvez . . .

Le vice-président: Mais le professeur Driedger signale notre responsabilité en ce qui concerne la politique, et non pas la loi.

M. Baldwin: Oui. Je crois qu'à titre de comité, l'une des fonctions qui nous manque, et que l'on peut exercer à Westminster et, si je ne m'abuse, en Australie, c'est le droit d'avoir recours aux requêtes ou aux pétitions afin de mettre de côté ou de changer un texte réglementaire. Cependant, cela ne veut pas dire que l'on procède ainsi, mais la question est au moins divulguée à la Chambre des communes et au Sénat, grâce à la pétition. C'est un remède qui ne devrait être utilisé que rarement, mais si nous nous trouvions véritablement devant une impasse avec un ministère, ou un sous-ministre, sur un problème de ce genre et que nous jugions le règlement ultra vires, alors que les bureaucrates soutiendraient qu'il est parfaitement valide, nous n'aurions d'autre recours que de soumettre un rapport qui, tous les deux ou trois ans, est présenté au parlement, aux deux Chambres, et dont on débat parfois, mais pas souvent, et qui est donc laissé de côté. Si au contraire nous avions un droit, ce droit de pétition, et je répète qu'il faudrait en user très prudemment, au moins la chose pourrait sortir de l'obscurité et le parlement pourrait trancher le conflit. C'est pourquoi j'en ai parlé à l'occasion d'un débat, il y a bien des années, et encore récemment. J'espère que nous pourrions un jour, dans un de nos rapports, demander que la Loi sur les textes réglementaires et notre règlement soient modifiés à cet effet, à savoir ajouter des critères à notre mandat; et nous permettent, si nécessaire, de demander par voie de pétition un débat sur notre position vis-à-vis de tel ou tel texte réglementaire. C'est quelque chose qui nous manque aujourd'hui. Il nous faudra peut-être un jour en arriver là.

Je suis heureux que nous ayons discuté de la question aujourd'hui, car c'est certainement une des faiblesses de notre Comité.

Le président: Monsieur Robinson.

Le vice-président: Je voudrais simplement dire une chose à ce sujet, car peut-être le professeur Driedger a-t-il raison de signaler que notre compétence s'arrête aux questions d'ordre politique et ne touche pas l'aspect légal, et que nous n'avons pas véritablement l'autorité, ni même le moyen, de modifier la loi, puisque nous devons nous contenter de soumettre des rapports. Toutefois, je ne suis pas d'accord avec vous, monsieur Baldwin, lorsque vous dites que nous n'avons pu obtenir de résultats. Je crois que le Comité s'est montré très persuasif et que nous en avons la bonne preuve quand, au bout d'un certain temps, nous voyons les modifications apportées. Je ne pense pas que notre travail soit purement négatif, et si nous n'avons pas le pouvoir exprès de modifier la loi, je pense que notre persuasion a jusqu'ici accompli de grandes choses très visibles.

M. Baldwin: Permettez-moi de m'expliquer. Je suis bien d'accord avec vous. J'estime, bien sûr, que nous avons été et

[Text]

are continuing to be effective. As I say, this power is not a power to change the law—only Parliament can change the law—but what I am saying is that there is this lack, there is this defect, that if we ever did come to the stage where we had a head-on collision on an issue—even if it involved an issued of law, we cannot change the law—but if this committee with the aid of counsel and our own examination came to the conclusion that an Order in Council was ultra vires, was in a breach of—well it exceeded the enabling section and the department in question said, no, while we cannot change the law, I would like to see us have some additional power to take that particular issue, raise it, have a head-on clash with the department involved and maybe bring it to a head.

I do not think we should use it very often but that is a weakness now. In spite of that, I agree with everything you say but we still would, I think, be more effective if we had sitting back this potential power to be able to say to some bureaucrat, now, look we disagree with you, we have reviewed this very carefully, we have taken advice, we think you are wrong in what you have done and our remedy is one which we are going to exercise of seeking via petition in the House of Commons and/or the Senate to have this particular Order in Council buried or set aside and have a debate on it. Now, that I think is something we ought to have.

We cannot do anything about it here. I am just making this on the record for the future.

The Chairman: Senator Godfrey.

Senator Godfrey: I would just like to interject on the reference to Professor Driedger. I disagree with Professor Driedger just about 100 per cent when he says that we should be considering matters of policy and not matters of law. I happened to be in England last week and I got a copy of the report of the statutory instrument committee there, and I will try and circulate it to the members. There was a special report and it shows their criteria and it is specifically mentioned there that they are not to discuss the merits of matters. I do not think that is our job either, or policy. We discuss the criteria, and whether the government may or may not do a different thing as a matter of policy is no concern of this Committee. It is the criteria. And for Professor Driedger to suggest that we should not go into the question of ultra vires, well, what he is suggesting is absolutely ridiculous. It is 1A. This is the purpose of our Committee, 1A. I do not know where he has been the last three or four years if he does not know this Committee's purpose. He obviously has not read any of its proceedings, I guess, except this report.

• 1145

Mr. Chairman, I just thought I would go on record on that particular aspect.

The Chairman: Quite right. If I may add a postscript, I received yesterday afternoon from Professor Driedger, a highly scholastic letter explaining that when he said "black" he really did not mean black, and when he said "white" he did not really mean white, and when he said "grey" he did not really mean grey. It is a most elaborate exercise in discussing how

[Translation]

que nous continuons d'être efficaces. Je répète qu'il ne s'agirait pas d'un pouvoir nous permettant de modifier la loi,—seul le Parlement peut le faire,—mais je trouve qu'il y a une certaine carence, en ce sens que si nous en arrivions un jour à un blocage total, sur tel ou tel problème,—même si c'était une question d'ordre juridique, nous ne pouvons changer la loi,—si donc le Comité, avec l'aide de ses conseillers, en arrivait à la conclusion qu'un décret du conseil est ultra vires, ou dépasse l'article habilitant dont il est censé découler, et que le ministère refuse notre objection, si nous ne pouvons changer la loi, j'aimerais au moins que nous puissions soumettre ce problème particulier au Parlement, qui pourra alors décider de régler la question avec le ministère.

Je ne veux pas que nous en usions très souvent, mais c'est une faiblesse pour nous que de ne pas l'avoir. Malgré tout, je suis d'accord avec vous, même si je pense que nous serions encore plus efficaces si cette mesure éventuelle pouvait être prise. Cela nous permettrait de dire à certains bureaucrates que nous ne sommes pas d'accord avec eux et qu'après avoir sérieusement étudié la question, et avoir pris conseil, nous userons de cette méthode de pétition à la Chambre des communes ou au Sénat pour que le décret du conseil en question soit enterré ou mis de côté tant qu'on n'en aura pas débattu. C'est donc un pouvoir que nous devrions, à mon avis, avoir.

Nous n'y pouvons rien nous-mêmes. Je voulais simplement que cela soit consigné au procès-verbal pour plus tard.

Le président: Sénateur Godfrey.

Le sénateur Godfrey: Je voulais simplement revenir sur ce qu'on a dit à propos du professeur Driedger. Je suis presque en complet désaccord avec lui lorsqu'il déclare que nous devrions nous occuper des questions de politique et non pas des questions de droit. J'étais en Angleterre la semaine dernière, et j'ai obtenu le rapport de leur comité des règlements, que j'essaierai de distribuer aux membres de notre Comité. Il s'agit d'un rapport spécial précisant leurs critères et il y est bien indiqué qu'il ne sont pas censés discuter du fond des textes qu'ils étudient. Je ne pense pas non plus que ce soit notre travail à nous. Nous avons débattu les critères, et quant à savoir si le gouvernement peut ou ne peut pas avoir une politique différente, ce n'est pas au comité d'en décider. Les critères sont là. Quant à la suggestion du professeur Driedger que le comité ne doit pas aborder la question d'ultra vires, cela me semble tout à fait ridicule. Il s'agit de 1A. C'est tout à fait l'objectif de notre comité. Je ne sais pas où le professeur se trouvait durant les trois ou quatre dernières années s'il ne sait pas ce qu'est l'objectif du comité. Il est évident qu'il n'a pas lu les comptes rendus, sauf je suppose ce rapport.

Monsieur le président, je voulais simplement consigner cette réflexion au procès-verbal.

Le président: Tout à fait juste. J'ajouterai en post-scriptum que j'ai reçu hier après-midi du professeur Driedger une lettre très savante expliquant que lorsqu'il dit «noir», il ne veut pas vraiment dire noir, que lorsqu'il dit «blanc», il ne veut pas vraiment dire blanc, et que s'il dit «gris» ce n'est pas vraiment gris. C'est une façon très recherchée de dire combien d'anges

[Texte]

many angels can dance on the point of a needle. I am quite prepared to place it before the Committee to add to our dossier, and I think it is a most interesting one. He says he does not mean by "policy" what we mean by policy. He does not mean by this what we mean, and so on and so on and so on.

But I think we might perhaps now turn to the next item on our program today which is a letter from Col. Chassé—he is a colonel, is he not?

Mr. Eglington: Yes.

The Chairman: ... of the Privy Council Office, which I think you have before you and I hope you have all read. I have not because, by some misfortune or mischance, I did not get the documents until this morning. I have been away and I have been ill and one thing and another, so I did not get them. No reflection on anybody.

But I think the substance of this is that the Privy Council Office is prepared to accept a good many of the suggestions we have made. Does any member of the Committee wish to raise any question about this? First of all, should we print the letter from Col. Chassé?

An hon. Member: Agreed.

The Vice-Chairman: I wanted to ask our counsel a question with regard to the last paragraph.

The Chairman: Excuse me. Is it agreed that we should print? I think probably...

An hon. Member: Yes.

The Chairman: So ordered.

January 13, 1978

Mr. G.C. Eglington,
Counsel,
Standing Joint Committee on Regulations and
Other Statutory Instruments,
The Senate,
Ottawa, Ontario.

Re: The Form of Statutory Instruments Published in
the Canada Gazette Part II

Dear Mr. Eglington:

The purpose of this letter is to inform you of the Government's response to the recommendation as to the form of statutory instruments contained in section F of the Committee's Second Report to Parliament, presented in the Second Session. You will recall writing to me on this subject on November 1, 1977.

I am pleased to inform you that subject to some minor variations, the Government has decided to accept and implement these recommendations. Thus, it is intended to expand the current requirements for citation and footnoting in statutory instruments and as well to require brief, factual explanatory notes. Our hope is that these changes will meet the worthwhile objective stressed by the Committee, in its Report, that of increasing the comprehensibility of statutory instruments to the ordinary reader.

[Traduction]

peuvent danser sur la pointe d'une aiguille. Je suis tout à fait disposé à annexer cette lettre au dossier, je la crois très intéressante. Il déclare que par «politique» il ne veut pas signifier ce que nous, nous entendons par politique. Il ne veut pas dire par là ce que nous, nous entendons, etc., etc.

Je pense que nous pourrions peut-être passer maintenant au prochain sujet à l'ordre du jour aujourd'hui, c'est-à-dire une lettre du colonel Chassé, il est bien colonel, n'est-ce pas?

M. Eglington: Oui.

Le président: ... du bureau du Conseil privé. Vous avez cette lettre devant vous, et j'espère que vous l'avez tous lue. Ce n'est pas mon cas, car par malchance ou bonne fortune, je n'ai pas reçu ce document avant ce matin. J'ai été absent, puis malade, et finalement je n'ai pu recevoir ce dossier. Je ne veux blâmer personne.

Je crois qu'en substance le bureau du Conseil privé est disposé à accepter une bonne partie de nos suggestions. Y a-t-il des membres du Comité qui désirent soulever des questions sur ce sujet? Tout d'abord, devrions-nous imprimer la lettre du colonel Chassé?

Une voix: D'accord.

Le vice-président: Je voudrais poser au conseiller une question concernant le dernier paragraphe.

Le président: Excusez-moi. Êtes-vous d'accord pour que nous la fassions imprimer? Je crois que probablement...

Une voix: Oui.

Le président: Ce sera fait.

Le 13 janvier 1978

M. G. C. Eglington
Conseiller
Comité mixte permanent des règlements
et autres textes réglementaires
Le Sénat
Ottawa (Ontario)

Objet: Forme des textes réglementaires publiés dans la
partie II de la Gazette du Canada

Monsieur,

Voici quelle est la position du gouvernement en ce qui concerne la recommandation sur la forme des textes réglementaires formulée par le Comité dans la section F de son deuxième rapport au Parlement, déposé lors de la deuxième session. Cette lettre fait suite à celle que vous m'aviez adressée à ce sujet le 1^{er} novembre dernier.

Je suis heureux de vous annoncer que, sous réserve de modifications mineures, le gouvernement a décidé d'accepter et d'appliquer ces recommandations. Ainsi, les textes réglementaires renfermeront désormais des références et des notes en bas de page ainsi que des notes explicatives brèves et concrètes. Nous espérons que ces modifications atteindront les objectifs soulignés par le Comité dans son rapport, c'est-à-dire, permettre au profane de mieux comprendre les textes réglementaires.

[Text]

The principal variations from the course recommended by the Committee are as follows: The Government does not intend to impose the new requirements on those courts and provincial agencies that make statutory instruments within the meaning of the Statutory Instruments Act. Nor does it intend to require explanatory notes where the statutory instruments are self-explanatory, as in the case of proclamations, the repeal of entire instruments, instruments respecting appointments, and orders under the Foreign Investment Review Act.

With respect to the footnoting of previous relevant amendments to a statutory instrument, our intention is to depart from the Report's proposal for a single footnote and to require instead a series of footnotes throughout the text of the amending schedule, identifying with even greater precision the previous relevant amendments to the instrument as originally made.

As to the timing of introduction of the new requirements, it is the Government's intention to bring all but one into force in the near future. The one exception is the requirement to give a footnote reference to all previous relevant amendments which, as the Committee recognized in its Report, poses considerable administrative difficulties if done prior to the publication of the new Consolidation of Regulations. It is intended to bring this requirement into force soon after publication of the Consolidation, which is due to take place some time in 1978.

Yours sincerely,

Henri Chassé,
Assistant Clerk of the Privy Council.

The Vice-Chairman: I wanted to ask our counsel a question with regard to the last paragraph of page 1 of the letter.

Mr. Eglinton: I am sorry.

The Vice-Chairman: Could you explain further the last paragraph on page 1 of the letter?

Mr. Eglinton: Yes, Mr. Robinson. This is one of the two principal departures from what the Committee recommended. Some statutory instruments are not made by dominion authorities or authorities set up under laws passed by the Parliament of Canada. Some are passed by provincial bodies. The largest single group are the rules and regulations made by the agricultural marketing boards of one sort or another. There is quite a number of them across the country. That is really the substance of that exclusion. Those bodies will not be subject to these new requirements.

Now, the reason I think that underlies that is that they are provincial creatures, and while they are exercising legislative power given to them by the Parliament of Canada, they are nonetheless provincial bodies. It may be open to somebody to request of these bodies that they supply the information which would allow the people who compile the *Canada Gazette* to print the footnotes, and to on, but in the conversations that I had with the officials in the Privy Council Office, their view

[Translation]

Les principales modifications apportées aux recommandations formulées par le Comité sont les suivantes: le gouvernement n'a pas l'intention d'imposer les nouvelles exigences aux tribunaux et organismes provinciaux qui établissent les textes réglementaires selon la Loi sur les textes réglementaires. Il n'a pas non plus l'intention d'exiger l'insertion de notes lorsque les textes réglementaires s'expliquent d'eux-mêmes, comme c'est le cas pour les proclamations, les abrogations générales les textes relatifs à des nominations ou les ordonnances rendues en vertu de la Loi sur l'examen de l'investissement étranger.

Quant à l'insertion de notes (en bas de page) portant sur toute modification antérieure d'un texte réglementaire, nous avons l'intention, plutôt que de s'en tenir à une seule note comme le propose le rapport, d'exiger toute une série de notes portant sur le texte de l'annexe modificative, ce qui permettrait ainsi de cerner avec plus de précision les modifications antérieures apportées au texte réglementaire initial.

Le gouvernement a l'intention de faire appliquer toutes ces nouvelles exigences sauf une, dans un proche avenir. Celle qui concerne l'insertion de notes en bas de page portant sur toutes les modifications antérieures ne sera pas appliquée tout de suite car, comme le Comité l'a reconnu dans son rapport, elle pose d'énormes difficultés administratives si elle est imposée avant la publication de la refonte des règlements. Elle sera néanmoins mise en vigueur peu après cette publication qui doit avoir lieu au courant de 1978.

Je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de nos sentiments distingués.

Le greffier adjoint du Conseil privé,
Henri Chassé

Le vice-président: Je voulais poser au conseiller une question concernant le troisième paragraphe à la dernière page de cette lettre.

M. Eglinton: Excusez-moi.

Le vice-président: Pouvez-vous nous expliquer le troisième paragraphe de la première page de cette lettre?

M. Eglinton: Oui, monsieur Robinson. Il s'agit d'une des deux dérogations principales de ce que le comité avait recommandé. Certains textes réglementaires ne sont pas rédigés par les autorités du Canada ou les autorités établies en vertu des lois adoptées par le Parlement du Canada. Certains sont adoptés par des organismes provinciaux. Le groupe unique le plus important comprend les règles et les règlements établis par les différents offices de commercialisation agricoles. Il y en a un certain nombre au pays. Voilà la teneur de cette explication. Les organismes ne seront pas soumis à ces nouvelles exigences.

Je crois que la raison fondamentale, c'est qu'il s'agit de créatures provinciales et même si ces organismes exercent une autorité législative qui leur a été conférée par le Parlement du Canada, elles demeurent néanmoins des organismes provinciaux. Il reste que quelqu'un peut exiger de ces organismes de fournir des renseignements permettant à ceux qui font la compilation de la *Gazette du Canada* d'imprimer les notes en bas de page. Toutefois, au cours de mes conversations avec

[Texte]

was that they would be stepping outside their jurisdiction if they did so.

Now, as far as the regulations of those provincial marketing bodies is concerned, the Committee's role in those will have to be considered very carefully in the next little while in light of the recent reference judgment by the Supreme Court of Canada and the egg marketing reference. I think it will have a considerable impact. But that is the substance of that exclusion.

The other significant thing is that they are really proclamations. We have had some discussions as to whether, in the case of some proclamations, they might not put in the heading the sections of the Act being proclaimed in force. There is a considerable number of statutes which are not brought into force all at the one time. Some sections are brought into force and not others.

For example, the gun control legislation parts of the Act had been proclaimed in force and other parts have not yet been brought into force, and there was some discussion as to whether there should be some note or heading with the proclamation saying that the proclamation brings into force such and so sections but leaves other sections out.

• 1150

The Chairman: And they do not propose to say anything of the sort, then, is that it?

Mr. Eglington: I take it from what appears at the top of page 2 of the letter that proclamations are not to be accompanied by any explanatory material.

The Chairman: Well, they say that they are self-explanatory. Are they prepared to say that if the proclamation brings into force a particular section of the Act, it will say exactly that?

Mr. Eglington: There was some suggestion that in heading the material up in the *Gazette* there would be a recital in the title of the proclamation—proclamation bringing into effect section so and so and so and so of the particular Act. However, that was merely a discussion and that does not appear in the letter.

The Vice-Chairman: Just going back to that other point, Mr. Eglington, it is understood then that these statutory instruments that arise from provincial agencies which obtain their power from federal power are not statutory instruments over which this Committee has any scrutiny.

Mr. Eglington: No, Mr. Robinson, they are statutory instruments but they are made by provincial bodies. I think I am correct in saying that it was the view of the Privy Council officials that they would be stepping beyond their purview if they attempted to impose these requirements on the provincial agencies. The reason is that in order to satisfy the requests of the Committee about footnoting and so on, the person who actually is responsible for preparing the statutory instrument in the first instance has to provide the information, and the Privy Council office did not feel that they ought to lay the same requirements on the provincial bodies that they would be laying on the departments of the Government of Canada, that

[Traduction]

les hauts fonctionnaires du bureau du Conseil privé, ceux-ci ont estimé que ce n'était pas de leur compétence de les exiger.

Pour ce qui est des règlements de ces offices de commercialisation provinciaux, je dois dire que le rôle du comité devra être étudié de façon très attentive pendant quelque temps à la lumière de la décision rendue récemment par la Cour suprême du Canada pour le renvoi concernant la commercialisation des œufs. Je pense que cette décision aura une portée considérable. Voilà donc la teneur de cette décision.

L'autre question importante, c'est qu'il s'agit vraiment de proclamations. Nous avons eu des discussions pour savoir si, dans le cas de certaines proclamations, il ne fallait pas inscrire dans l'en-tête les articles de la loi qui sont proclamés comme étant en vigueur. Il y a un certain nombre de lois qui ne sont pas mises en vigueur en même temps. Certains articles sont appliqués et d'autres pas.

Ainsi par exemple, certaines parties de la Loi sur le contrôle des armes à feu ont été proclamées, et d'autres ne sont pas encore en vigueur. On a débattu la question de savoir s'il ne devrait pas y avoir une note ou un en-tête disant que la proclamation met en vigueur certains articles et en exclut certains autres.

Le président: Ils n'ont pas l'intention de dire quelque chose de ce genre, n'est-ce pas?

M. Eglington: D'après ce que je lis au troisième paragraphe de la première page, ces proclamations ne sont pas accompagnées de notes explicatives.

Le président: Ils prétendent que les textes s'expliquent d'eux-mêmes. Sont-ils disposés à déclarer que si la proclamation met en vigueur un certain article de la loi, ce sera exactement ce qui sera dit?

M. Eglington: On a proposé que, dans les renseignements imprimés dans la *Gazette*, il soit signalé dans le titre de la proclamation qu'elle met en vigueur tel ou tel article de la loi en question. Toutefois, ce ne fut qu'à l'étape des discussions, et rien n'a été mentionné à cet effet dans la lettre.

Le vice-président: Pour revenir à l'autre point, monsieur Eglington, il est bien compris que ces textes réglementaires provenant des organismes provinciaux à qui l'autorité est conférée par le gouvernement fédéral ne sont pas des textes réglementaires sur lesquels le comité doit se pencher.

M. Eglington: Non, monsieur Robinson, il s'agit de textes réglementaires, mais qui sont rédigés par des organismes provinciaux. Je crois pouvoir dire que les hauts fonctionnaires du Conseil privé estiment qu'ils sortiraient de leur rôle s'ils essayaient d'imposer ces exigences aux organismes provinciaux. La raison est la suivante, pour répondre à la demande du comité concernant les notes en bas de page, etc., la personne qui est vraiment responsable de la rédaction des textes réglementaires au départ doit fournir les renseignements, et le bureau du Conseil privé n'a pas cru devoir imposer les mêmes exigences aux organismes provinciaux qu'aux ministères du gouvernement fédéral, et leur demander qu'avec les textes

[Text]

along with the statutory instrument they provide all this other additional information which will enable them to put footnote references and explanatory materials in the *Gazette*.

The Vice-Chairman: But we will not have these provincial statutory instruments coming before us.

Mr. Eglington: Yes, we will.

The Vice-Chairman: We will?

Mr. Eglington: And the largest single body are the regulations made by the agricultural marketing bodies.

The Vice-Chairman: When will this happen? When will we start getting them?

Mr. Eglington: We have always had them, whether it is the Ontario Greenhouse Vegetable Marketing Regulations, the milk levies or whatever.

The Vice-Chairman: But they were under federal jurisdiction; we are now talking about provincial jurisdiction.

Mr. Eglington: No, they are agencies which are established under provincial legislation but which have been invested under the Canada Agricultural Products Marketing Act with rule-making power in order to, in effect, have a complementary system of regulation of agricultural production.

An hon. Member: Are they delegated?

Mr. Eglington: Yes.

The Chairman: Delegated, administrative delegation.

Mr. Eglington: There is another example in this morning's material—we may not get so far—the foreign ownership of land regulations from Alberta: they are exercising power under the Citizenship Act that regulations are made by the Lieutenant-Governor of Alberta in council. The Privy Council office says that they cannot lay upon the Lieutenant-Governor in council of Alberta the same requirement, that they provide an explanatory note and footnote reference.

An hon. Member: Do you agree with that?

Mr. Eglington: Well, I think that the Privy Council office is correct that they cannot do it, but I cannot see why provincial bodies, and especially the agricultural marketing bodies who make a great deal of regulations, cannot, by a proper person, whoever it is, be requested to voluntarily acquiesce in the new arrangements.

The Chairman: Was there any sign that the authorities in the Privy Council office would make such a request to the provincial bodies? That would seem to me the obvious thing for them to do, send around a circular and say would you be kind enough in future to do thus and so.

Mr. Eglington: I took their view to be that they did not consider it would be proper for them to do so. Perhaps a request should go from this Committee to someone like the Attorney General of a province, I do not know. But there seems to me no reason why a request, at least, could not be made by a proper person to the proper authority in the province.

[Translation]

réglementaires ils fournissent tout autre renseignement additionnel leur permettant d'inscrire des renvois en bas de page et des notes explicatives dans la *Gazette*.

Le vice-président: Mais nous ne recevons pas ces textes réglementaires provinciaux.

M. Eglington: Si, nous les aurons.

Le vice-président: Nous les aurons, dites-vous?

M. Eglington: Le groupe le plus important comprend les règlements qui sont élaborés par les organismes de commercialisation agricoles.

Le vice-président: Quand les aurons-nous? Quand commencerons-nous à les recevoir?

M. Eglington: Nous les avons toujours reçus, que ce soit les règlements de commercialisation des légumes de serre de l'Ontario, les taxes sur le lait ou les autres.

Le vice-président: Mais il s'agissait là de la compétence fédérale, maintenant il s'agit de la compétence provinciale.

M. Eglington: Non, il s'agit d'organismes qui sont établis en vertu de la loi provinciale, mais qui ont été investis de leur pouvoir de décision par la Loi sur la commercialisation des produits agricoles du Canada afin qu'il y ait, en réalité, un système complémentaire de réglementation de la production agricole.

Une voix: Sont-ils délégués?

M. Eglington: Oui.

Le président: Une délégation administrative.

M. Eglington: Il y a dans les documents ce matin un autre exemple—peut-être n'aurons nous pas le temps de le voir—de propriété étrangère concernant les règlements de terrains de l'Alberta. Ils ont autorité, en vertu de la Loi sur la citoyenneté, d'élaborer des règlements qui sont faits par le lieutenant-gouverneur en conseil de l'Alberta. Les bureaux du Conseil privé déclarent qu'ils ne peuvent exiger du lieutenant-gouverneur en conseil de l'Alberta les mêmes exigences, c'est-à-dire qu'il fournisse une note explicative et des renvois en bas de page.

Une voix: Etes-vous d'accord?

M. Eglington: Je crois que le bureau du Conseil privé a raison, il ne peut le faire, mais je ne vois pas pourquoi on ne peut demander aux organismes provinciaux, et surtout aux offices de commercialisation qui établissent un grand nombre de règlements de fournir volontairement par une personne appropriée, quelle qu'elle soit, les renseignements concernant ces nouveaux arrangements.

Le président: Y a-t-il un indice que les autorités du bureau du Conseil privé seraient disposées à demander cela aux organismes provinciaux? Cela me semble la chose évidente à faire, envoyer une lettre circulaire disant: voulez-vous avoir la bonté à l'avenir de faire telle ou telle chose.

M. Eglington: Je crois qu'à leur avis, il ne convient pas qu'il le fassent en ce moment. Peut-être le comité pourrait-il envoyer à quelqu'un comme le procureur général de la province une demande de ce genre, je ne sais pas. Je ne vois pas pourquoi nous ne pourrions adresser une demande, du moins, à la personne appropriée, à l'autorité provinciale intéressée.

[Texte]

The Vice-Chairman: It just seems to me that the same criteria should apply. I just cannot understand why it does not. It just does not really make any sense.

• 1155

The Chairman: Do we wish to do anything further about this, further with the Privy Council Office, or do we want to consider the possibility of addressing to the provincial authorities a polite request?

Senator Godfrey: Or just to draw their attention to the fact that there are certain merits, we are not trying to impose on them, but surely that, they would see that what is desirable by regulations passed by a provincial body would equally be desirable—just draw their attention to it.

The Chairman: Seeing that they are regulations which derive their validity, in part at least, from legislation of the Parliament of Canada. I notice that Senator Lafond looks uneasy about this. An alternative suggestion that occurred to me was that we might simply send to the relevant provincial authorities a copy of our *Proceedings* dealing with this matter and say, "For your information." Would that meet the disquiet evidenced by your furrowed brow, Senator Lafond?

Senator Lafond: Just as long as we do not put ourselves in a position of expecting a reply from those provincial authorities. The equilibrium of centralization versus decentralization is so fragile at this particular point in our history that I would not want to set ourselves up as unnecessary targets for some vituperation from provincial spies.

The Chairman: I have a little bit the same feeling. I am inclined to think that we might, for the present, let this particular difficulty ride, but perhaps we might conceivably send them simply a copy of the relevant part of our *Proceedings*, "For your information." Do you think that would upset the applecart, Senator Lafond?

Senator Lafond: It should not.

The Chairman: Senator Asselin, you are a great defender of the constitution.

The Vice-Chairman: I would be inclined to ask them if they would not give us their observation on this. I think we should go a little further than merely sending it to them for information.

Mr. Eglington: Perhaps I should also point out, to draw all the information out, that there is a considerable number of these bodies. From the inquiries I have carried out, at least in Ontario, there does not appear to be any power under the existing Regulations Act of Ontario for the central authority executive council to require this sort of thing of the provincial agencies in their other work, and they make a set of regulations under the provincial power and then they make regulations under the Dominion power. The Committee would then have to make this request to every single one of these marketing boards, and there is a considerable array of them. You may find that some of them will be delighted to go along with the arrangement and others may refuse.

[Traduction]

Le vice-président: Il me semble que les mêmes critères devraient s'appliquer. Je ne comprends pas pourquoi ce n'est pas le cas. A mon avis, cela n'a pas de sens.

Le président: Souhaitons-nous faire davantage à ce sujet, avec le bureau du Conseil privé, ou voulons-nous envisager la possibilité d'adresser une requête polie aux autorités provinciales?

Le sénateur Godfrey: Ou simplement d'attirer leur attention sur le fait que nous n'essayons pas de les gêner, mais qu'à notre avis, ils devraient reconnaître que ce qui est souhaitable au niveau provincial l'est également au niveau fédéral.

Le président: D'autant plus que certains règlements sont en partie justifiés par la législation fédérale. Le sénateur Lafond n'a pas l'air convaincu. J'ai également pensé que nous pourrions simplement envoyer aux autorités provinciales concernées le texte de nos délibérations à ce sujet «à titre d'information». Cela vous satisferait-il davantage, sénateur Lafond?

Le sénateur Lafond: A condition que nous n'attendions pas de réponse de ces autorités provinciales. L'équilibre entre centralisation et décentralisation est tellement fragile à l'heure actuelle que je ne voudrais pas que nous nous exposions inutilement aux vitupérations des espions provinciaux.

Le président: J'ai un peu le même sentiment. J'aurais presque envie pour le moment de ne pas trop insister, mais peut-être pourrions-nous tout de même nous contenter de leur envoyer la partie de nos délibérations qui les intéresse «à titre d'information». Pensez-vous, sénateur Lafond, que ce soit déjà trop?

Le sénateur Lafond: Non, je ne crois pas.

Le président: Sénateur Asselin, vous défendez vigoureusement la constitution.

Le vice-président: J'aimerais qu'on leur demande d'être assez aimables pour nous dire ce qu'ils en pensent. A mon avis, il faudrait pousser la chose un tout petit peu plus loin.

M. Eglington: Peut-être devrais-je également signaler qu'il existe énormément de ces organismes. Mes recherches m'ont permis de constater qu'au moins en Ontario la loi sur les règlements ne donne aucun pouvoir au conseil exécutif pour rédiger ce genre de choses des organismes provinciaux. Ceux-ci émettent donc des règlements en vertu de l'autorité provinciale, et d'autres en vertu de l'autorité du Dominion. Le comité devrait alors demander cela à chacun de ses offices de commercialisation, et ils sont extrêmement nombreux. Vous constaterez peut-être que certains seront ravis de satisfaire votre demande, alors que d'autres refuseront.

[Text]

The Chairman: I am inclined to think, in view of the point that Senator Lafond has made and the sheer physical difficulties which counsel has referred to, it might be as well to let this thing ride at present.

Senator Lafond: If there are instances, this federal enabling legislation for marketing boards is administered by one department of the federal government. Are these acts administered by the Department of Agriculture?

Mr. Eglington: Yes, Senator Lafond, they are administered by the Department of Agriculture but the regulations themselves are, in fact, made by the individual marketing boards. We have dealt with the Department of Agriculture as a sort of central point in dealing with them.

Senator Lafond: Would that not be the solution then, that as far as this Committee is concerned we deal with our own federal institutions and draw it to the attention of the federal Department of Agriculture, with a strong suggestion that they, being the proper channel, pass our remarks on to their subsidiaries at the provincial level?

The Vice-Chairman: It sounds like a good idea.

The Chairman: I think this is another instance of many that I have encountered with Senator Lafond where he has applied "the commonplace quantity of common sense," as Sir Robert Borden called it, and has got us on the track. When we are tending to wander around on something, this quiet and sensible voice of Senator Lafond produces exactly the right solution to the problem.

Is there anything else today that anybody wants . . .

Mr. Baldwin: There is a place for him in the House of Commons.

The Chairman: The next thing on our agenda here is the letter from Professor Driedger of January 20. I presume everybody has read this. I have, over and over again. I have a number of different comments to make on it. First of all, should it be printed as part of our proceedings?

• 1200

Senator Lafond: We did not print previous correspondence that was addressed to the Honourable E. A. Forsey personally, not as Chairman of the Committee. I think the members, individually, should take note of the correspondence but not the Committee as such.

The Chairman: Any other comments?

Senator Godfrey: I have made my remarks on the record to not print his letter.

Senator Lafond: That, I think, was done already.

The Vice-Chairman: Well, if we are not going to read it into the record, maybe it would not be in order to ask our counsel to give us his thoughts on the matter not necessarily today but at some later date—that is, with regard to the contents.

Mr. Eglington: Well, the only comment really that I would like to make, either now or in the future, on the point about

[Translation]

Le président: Étant donné ce qu'a dit le sénateur Lafond et les difficultés pratiques que vient de signaler notre conseiller, peut-être serait-il aussi bien de ne rien faire pour le moment.

Le sénateur Lafond: Si certains cas se présentent, cette loi fédérale habilitante touchant les offices de commercialisation est administrée par un ministère fédéral. Est-ce par le ministère de l'Agriculture?

M. Eglington: Oui, sénateur Lafond, mais les règlements eux-mêmes sont en fait établis par les différents offices. En traitant avec le ministère de l'Agriculture, nous l'avons considéré comme une sorte d'intermédiaire pour tous.

Le sénateur Lafond: Ne serait-ce pas là alors la solution? Le comité ne devrait-il pas s'occuper des institutions fédérales et, dans ce cas, donc, attirer l'attention du ministère fédéral de l'Agriculture en indiquant bien qu'il devrait communiquer ses observations à ses filiales au niveau provincial?

Le vice-président: Cela semble en effet une bonne idée.

Le président: Je crois que c'est encore un bon exemple de l'aspect pratique du sénateur Lafond qui, une fois de plus, nous a mis sur la bonne voie. Lorsque nous nous égarons sur tel ou tel point, cette calme voix sensée fournit toujours la bonne solution.

Quelqu'un voudrait-il encore ajouter quelque chose aujourd'hui . . .

M. Baldwin: On pourrait lui faire de la place à la Chambre des communes.

Le président: Dernier élément à notre ordre du jour, la lettre du professeur Driedger datée du 20 janvier. Je pense que tout le monde l'a lue. Je l'ai lue et relue. J'ai diverses observations à faire à son sujet. Premièrement, devrait-elle figurer dans le compte rendu de nos délibérations?

Le sénateur Lafond: Nous n'avons pas fait imprimer des lettres antérieures adressées à l'honorable E. A. Forsey en personne, et non au président du comité. Je pense que les membres du comité devraient, à titre personnel, prendre connaissance de cette lettre, mais qu'il ne revient pas au comité lui-même de le faire.

Le président: Y a-t-il d'autres observations?

Le sénateur Godfrey: J'ai déjà dit qu'à mon avis, nous n'avons pas à imprimer cette lettre.

Le sénateur Lafond: Je pense que cela a déjà été fait.

Le vice-président: Eh bien, si nous n'allons pas la lire pour qu'elle figure au compte rendu, peut-être faudrait-il que nous demandions à notre conseiller de nous dire ce qu'il en pense, et ce pas nécessairement aujourd'hui, mais ultérieurement. J'entends qu'il nous parle du contenu.

M. Eglington: J'aimerais seulement dire, que ce soit maintenant ou à l'avenir, en ce qui concerne les abus de mandat, la

[Texte]

not questioning ultra vires or retroactivity or the Bill of Rights, is simply that in the coincident material that I did circulate, every other committee of a like kind that has been established in the Commonwealth has the power to deal with ultra vires and retroactivity and, of course, other jurisdictions do not have a Bill of Rights so that does not come into it. Many jurisdictions have a special injunction in the terms of reference that the committee is not to deal with policy matters.

I had a letter this morning from the clerk of the parliament in Western Australia where the latest committee has been established, and the first item in their terms of reference, which are embodied in the statute, is whether the regulation is ultra vires or not.

While it is true that in the United Kingdom most regulations are made by ministers and not by the Crown in council, I do not really think this makes very much difference to the whole issue because in all the other Commonwealth jurisdictions the regulations are made, generally speaking, on the Canadian pattern of the Governor in Council, the Crown in Council. So that the legal questions, in every other like committee, seem to be dealt with as serious matters. The committees report to their respective Houses when, in their view, there is a doubt as to the validity of the statutory instrument, after receiving explanatory material from the regulation-making authority of the relevant department. This committee has from its inception attempted to follow the practice established in the United Kingdom and Australia for the last 40 years.

M. Béchard: Monsieur le président, je pense qu'après avoir bien réfléchi, je serais d'accord pour qu'on publie la lettre de cet éminent professeur de la section «Common Law», de la faculté de droit de l'Université d'Ottawa, surtout après les commentaires qui ont été faits au sujet du rôle de notre Comité et également au sujet de ce que le sénateur Godfrey nous a dit tout à l'heure. Je serais d'accord pour qu'on donne à la lettre de M. Driedger la publicité qu'elle mérite.

The Vice-Chairman: Mr. Chairman, I agree with Mr. Béchard because I specifically want to ask a question relevant to the last paragraph of page 3 of this letter, but first, before I ask the question, could the Committee decide, I guess, whether we want ...

Senator Godfrey: I have reconsidered my position. It would be grossly unfair to Professor Driedger if my comments about his letter were printed and the letter itself was not.

The Chairman: Senator Lafond.

Senator Lafond: Well, I just wanted to bring to the attention of the Committee the fact that if the Committee does decide to print this letter, then it also makes the decision to print next week the letter explaining this letter which the Co-Chairman says he has received and which we have not seen yet.

The Chairman: Oh, yes, I think so. There was not time to get it to the Committee.

[Traduction]

rétroactivité ou la Déclaration des droits, que les documents connexes que j'ai fait circuler établissent bien que tout comité homologue à celui-ci, au sein du Commonwealth, est doté du pouvoir de s'occuper des abus de mandat et de la rétroactivité; bien sûr, ces autres gouvernements n'ont pas de Déclaration des droits; cela ne tombe donc pas sous la compétence de leurs comités. De nombreuses juridictions précisent dans le mandat du comité qu'il ne doit pas s'occuper de questions de principes.

J'ai reçu ce matin une lettre du greffier du Parlement d'Australie occidentale où a été établi le dernier comité de ce genre. Le premier article du mandat, établi par une loi, précise si le règlement est ou non ultra vires.

Bien qu'il soit vrai qu'au Royaume-Uni la plupart des règlements sont établis par des ministres et non par la Couronne en conseil, je ne pense vraiment pas que cela entraîne de grandes différences, parce que dans toutes les autres juridictions du Commonwealth, en général, les règlements sont promulgués de la manière dont ils le sont au Canada, à savoir en vertu du gouverneur en conseil, de la Couronne en conseil. Cela revient à dire que les questions juridiques, dans tout autre comité semblable, semblent faire l'objet d'un intérêt sérieux. Les comités présentent un rapport à leur Chambre respective lorsque, après avoir reçu des explications de l'administration chargée de promulguer le règlement au sein du ministère concerné, il existe un doute quant à la validité du texte réglementaire. Le comité a, dès sa fondation, essayé de suivre les pratiques établies au Royaume-Uni et en Australie au cours des 40 dernières années.

Mr. Béchard: Mr. Chairman, after long and proper thinking on this subject, I would agree on printing the letter of this esteemed Professor of Common Law of the University of Ottawa, particularly considering the comments that were made on the role of our Committee and considering also what Senator Godfrey said a short while ago. I would agree to giving Mr. Driedger's letter the publicity it deserves.

Le vice-président: Monsieur le président, je suis d'accord avec M. Béchard parce que je veux poser une question portant sur le dernier paragraphe de la page 3 de cette lettre. Toutefois, premièrement, je suppose que le comité devrait décider si nous voulons ...

Le sénateur Godfrey: J'ai réexaminé ma position. Il serait terriblement injuste à l'endroit du professeur Driedger que mes observations sur sa lettre soient imprimées et que la lettre elle-même ne le soit pas.

Le président: Sénateur Lafond.

Le sénateur Lafond: Eh! bien, j'aimerais simplement souligner que, si le comité décide d'imprimer cette lettre, il devra décider d'imprimer également, la semaine prochaine, la lettre expliquant cette lettre, que le coprésident dit avoir reçu et que nous n'avons pas encore vue.

Le président: Ah! oui, c'est ce que je pense. Nous n'avons pas eu le temps de la communiquer au comité.

[Text]

Senator Lafond: I know, but I mean the decision affecting this one has to affect the next one and the third.

The Chairman: I think so, and I think also that my reply to Professor Driedger perhaps ought to be printed.

Senator Asselin: Well, do you not think we ought to give the Co-Chairman equal treatment? We will give the Co-Chairman equal treatment? We will give the man equal treatment and we will print your answer.

Senator Godfrey: Well, should we not wait and print them both? Then if there is a further letter from Professor Driedger explaining his letter . . .

Mr. Béchard: Then we can wait.

The Chairman: Well, I think if we are going to print this letter, first of all I think . . . If we are going to discuss the letter, as we are doing, we had better print it. I do not think we can avoid that. My initial feeling was like Senator Lafond's, but if we are actually going to have a series of questions on it and a series of discussions on it, I think we must print it. And in fairness to Professor Driedger, I think we must then print his letter of explanation . . .

• 1205

An hon. Member: Right.

The Chairman: . . . which I am sorry I did not get through sooner. I was occupied at the hospital yesterday morning and in the afternoon, I did not get at the thing in time to get it to the people for printing or translation or anything else.

It is possible, mind you, that the questions we have to ask on this will be answered to some extent by this explanatory letter. It would be better, I suggest, to defer the discussion, the questions that Mr. Robinson or anybody else wants to ask, until we have got the explanatory letter as well.

Senator Godfrey: I agree with that.

The Vice-Chairman: With respect since the matter was raised by Senator Godfrey and it is on that very point that I wanted to make mention for the record today, I think I should ask that one question only, and it refers to, as I said before the last paragraph on page 3 of Dr. Driedger's letter . . .

The Chairman: How would it be—if I may intervene at this point again: I am sorry; I have got too much to say—but we might, I think, in order to meet the point that Mr. Robinson has just made, we might print the letter of January 20 from Professor Driedger have Mr. Robinson ask the question he wants to ask now, and then leave the rest of the discussion until a future date. I do not want to prevent Mr. Robinson from asking his question but if he is going to ask a question, I think we had better have the letter on which he is asking the question printed.

Senator Godfrey: Well, the only thing is that I would much prefer to have both letters printed in the same copy of the proceedings. I think that is fair. I mean, if he has sent along a letter, we can have that done.

[Translation]

Le sénateur Lafond: Je le sais, mais j'estime que la décision relative à cette lettre-ci, doit porter également sur la suivante et la troisième.

Le président: C'est ce que je pense, et j'estime également que ma réponse au professeur Driedger devrait peut-être être imprimée.

Le sénateur Asselin: Ne pensez-vous pas que nous devrions accorder un traitement égal au coprésident? Nous accorderons le même droit au coprésident et nous imprimerons votre réponse.

Le sénateur Godfrey: Eh bien, ne devrions-nous pas attendre pour les imprimer ensemble? Ensuite, s'il y a une autre lettre du professeur Driedger, expliquant sa lettre antérieure . . .

M. Béchard: Nous pouvons donc attendre.

Le président: Si nous imprimons cette lettre, premièrement, je pense . . . Si nous allons discuter de cette lettre, chose que nous faisons, nous ferions mieux de l'imprimer. Je ne pense pas que nous puissions éviter cela. Au départ, je m'étais rangé aux côtés du sénateur Lafond, mais s'il doit y avoir une série de questions et une discussion à ce propos, je pense qu'il convient de l'imprimer. D'autre part, en toute justice à l'égard de M. Driedger, je pense que nous devrions également imprimer sa lettre explicative . . .

Une voix: Très bien.

Le président: . . . lettre que, je le regrette, je n'ai pas obtenue plus tôt. J'étais à l'hôpital hier matin et, dans l'après-midi, je n'ai pas pu m'occuper de ces questions suffisamment tôt pour que la lettre soit imprimée et traduite.

Remarquez cependant que cette lettre explicative répond dans une certaine mesure aux questions que nous aurons à poser. Je pense qu'il vaudrait mieux attendre de l'avoir reçue avant d'engager la discussion et de permettre à M. Robinson et à d'autres de poser des questions.

Le sénateur Godfrey: Je suis d'accord.

Le vice-président: En toute déférence, j'aimerais, aux fins du compte rendu, faire une remarque à propos de ce qu'a dit le sénateur Godfrey. Je pense que je devrais pouvoir poser cette seule question, vu qu'elle a trait, comme je l'ai dit auparavant, au dernier paragraphe de la page 3 de la lettre de M. Driedger . . .

Le président: Comment cela . . . permettez-moi d'intervenir à nouveau: excusez-moi; j'ai trop à dire . . . cependant pour répondre aux préoccupations de M. Robinson, je pense que nous pourrions faire imprimer la lettre de M. Driedger en date du 20 janvier, lui permettre de poser la question qu'il souhaite et reporter le reste de la discussion à une date ultérieure. Je ne voudrais pas empêcher M. Robinson de poser sa question, mais pour qu'il le fasse, je pense qu'il vaudrait mieux que la lettre, objet de ladite question, soit imprimée.

Le sénateur Godfrey: Je préférerais que les deux lettres figurent dans le même fascicule, ce qui, à mon avis, ne serait que justice. Je veux dire que s'il a envoyé une lettre nous pourrions faire en sorte qu'elle soit imprimée.

[Texte]

The Chairman: Well in that case, then, we had better defer Mr. Robinson's question and have the whole thing brought up at a subsequent meeting when we have got all the documentation in front of us.

Senator Godfrey: Yes, and if we have got notice that we are going to do this then that effectively alerts anybody who looks at my one-sided comment.

The Vice-Chairman: Well, I would think, Mr. Chairman, if that is the decision of the Committee, that there is such a volume of material, of letters and documents back and forth with Dr. Driedger, we may need a full meeting on that alone.

The Chairman: I am afraid there is that possibility. However, if members of the Committee want to ask questions on the letter, that is that. Certainly, I do not see any means by which I could prevent them from doing so—nor do I want to do so.

The Vice-Chairman: Well, if we are going to put it on our agenda again, then I will defer it.

The Chairman: Meanwhile, then, shall we order and have printed Dr. Driedger's letter of January 20, and my reply, and his subsequent letter to me which I got yesterday. My reply was dated January 30 and then his reply was dated February 8.

A can hand this to the Clerk for these purposes, and then we can go into the whole thing later, at a subsequent meeting; and it may well be that it will take us some time to do so, though I hope that, one way or another, we may be able to make the discussion relatively short, but this is perhaps a Utopian dream on my part.

Now then, *revenons à nos moutons*. Oh no, we have got one more letter here, from the Attorney General of Canada, dated November 22, in answer to a letter from me and Mr. McCleave of February 15, 1977, and I think these should be printed.

November 22, 1977

Honourable E.A. Forsey and
Mr. R. McCleave,
Joint Chairmen,
Standing Joint Committee on
Regulations and Other Statutory
Instruments,
Parliament Buildings,
Ottawa, Ontario.

Dear Senator Forsey and Mr. McLeave:

On February 15, 1977 you wrote to me asking for my views concerning Justice legal opinions provided to departments of government. You again wrote me on August 4, 1977 reminding me about this matter and I must apologize and hope you will forgive me for my delay in providing you with a response before now.

In your letter you asked three questions essentially related to the matter of whether a department that has a Justice legal opinion is free to disclose the opinion to your Committee. As part of the proposals I made in my letter to you of January 13

[Traduction]

Le président: Dans ce cas, peut-être vaudrait-il mieux demander à M. Robinson de poser sa question lors d'une séance ultérieure, quand nous aurons pu réunir tous les documents.

Le sénateur Godfrey: Oui, et si l'on donne un préavis, tous ceux qui s'intéressent à mes remarques partisanses seront avertis.

Le vice-président: Monsieur le président, si telle est la décision du comité, s'il y a un tel volume de documents et de lettres échangés avec M. Driedger, peut-être faudra-t-il consacrer une séance entière à ce problème.

Le président: Effectivement je crains qu'il faille en arriver là. Cependant, si les membres du comité veulent poser des questions à propos de la lettre, je ne vois pas comment je pourrais les empêcher... je n'en ai d'ailleurs pas l'intention.

Le vice-président: S'il est prévu que ce point figure à nouveau à notre ordre du jour, j'attendrai.

Le président: En attendant, nous ferons imprimer la lettre de M. Driedger du 20 janvier, ma réponse à cette lettre et sa réponse à la mienne, que j'ai reçue hier. Ma réponse est datée du 30 janvier, et la sienne du 8 février.

Je veux remettre ces documents au greffier afin qu'il les fasse imprimer. Nous pourrions alors revenir sur cette question lors d'une prochaine réunion; peut-être cela nous prendra-t-il du temps. Cependant, j'espère que, d'une façon ou d'une autre, nous pourrions nous arranger pour que la discussion soit brève. Mais peut-être est-ce là un rêve de ma part.

Maintenant let us go back to the matter in hand. Oh, pardon, j'ai oublié une autre lettre, celle que le procureur général du Canada a envoyée le 21 novembre à M. McCleave et à moi-même en réponse à notre lettre du 15 février 1977. Je pense que ces lettres devraient être imprimées.

Le 22 novembre 1977

L'honorable E. A. Forsey et
Monsieur R. McCleave
Coprésidents
Comité mixte permanent des
règlements et autres textes
réglementaires
Édifices du Parlement
Ottawa (Ontario)

Messieurs,

Le 15 février 1977, vous m'avez écrit pour me demander mon avis au sujet des opinions juridiques fournies par le ministère de la Justice aux divers ministères du gouvernement. Vous m'avez écrit de nouveau le 4 août 1977 pour me remettre cette question en mémoire. Je regrette ne pas y avoir répondu plus tôt et j'espère que vous m'en excuserez.

Dans votre lettre, vous posez trois questions se rapportant essentiellement à celle de savoir si un ministère qui reçoit une opinion juridique du ministère de la Justice est libre d'en informer votre Comité. Parmi les propositions que je vous ai

[Text]

of this year, I stated that legal advice given to departments by the Department of Justice would not be disclosed by the recipient. This is not a policy instituted by me or my Department but is the policy of the Government. It was set out by Mr. MacEachen in 1973 when he tabled the list of exemptions to be claimed on motions for the production of papers and was again reaffirmed when I took up with my colleagues the proposal set out in my letter to you of January 13.

Accordingly, in answer to your first question which asks whether a department that has received legal advice or a legal opinion from my Department can disclose the fact of receipt and the advice or opinion to your Committee, I see no reason why such a department cannot disclose the fact of such receipt, however the policy I have referred to would prevent the receiving department from disclosing the advice or opinion to your Committee.

Your second question is in essence whether a solicitor-client relationship exists between Justice and a department in a situation where Justice furnishes the department with legal advice. It is my view that a solicitor-client relationship does exist in such circumstances which would prevent my Department from disclosing the advice to someone else except with the consent of the client to whom the advice was furnished.

In you last question you ask whether a department that has received legal advice from my Department is obligated to keep such advice confidential because of the solicitor-client relationship. The policy of Government I referred to imposes the confidentiality obligation on the receiving department and the solicitor-client relationship really has nothing to do with the matter.

I hope my answers to your questions will be of assistance to you and to the Committee.

Yours sincerely,

Ron Basford

[Translation]

faites dans ma lettre du 13 janvier de cette année, j'ai mentionné que les opinions juridiques données aux ministères par le ministère de la Justice ne devraient pas être divulguées par le destinataire. Cette politique n'a pas été instituée par moi ni par mon Ministère, mais constitue la politique du gouvernement. Elle a été exposée par M. MacEachen, en 1973, lorsqu'il a déposé la liste des exemptions devant être réclamées au sujet des motions portant dépôt de documents. Elle a de nouveau été proclamée lorsque j'ai abordé avec mes collègues la discussion de la proposition formulée dans la lettre du 13 janvier que je vous ai envoyée.

C'est pourquoi, en réponse à votre première question demandant si un ministère ayant reçu un avis ou une opinion juridique de mon Ministère peut en informer votre Comité ou lui en indiquer la teneur, je ne vois pas pourquoi un ministère ne pourrait par révéler avoir reçu un tel avis ou une telle opinion. Toutefois, d'après la politique que j'ai mentionnée, le ministère destinataire ne devrait pas divulguer la teneur de l'avis ou de l'opinion à votre Comité.

Vous demandez ensuite s'il existe, par essence, un rapport avocat-client entre le ministère de la Justice et un ministère lorsque nous donnons un avis juridique à ce ministère. Je crois qu'un tel rapport existe lorsque les circonstances empêchent mon ministère de divulguer la teneur de cet avis à une autre personne, à moins que le client destinataire ne donne son contentement.

Dans votre dernière question, vous demandez si un ministère qui a reçu un avis juridique de mon ministère doit considérer cet avis comme étant confidentiel en raison de ce rapport avocat-client. La politique du gouvernement susmentionnée impose à l'avis son caractère confidentiel et le rapport avocat-client n'a rien à voir avec cela.

J'espère que mes réponses à vos questions pourront vous être utiles ainsi qu'au Comité.

Veuillez agréer, Messieurs, l'expression de mes sentiments distingués.

Ron Basford

[Texte]

February 15, 1977

The Honourable the Attorney General
and Minister of Justice,
Justice Building,
Kent and Wellington Streets,
Ottawa, Ontario K1A 0H8

Dear Mr. Basford:

At the Committee's meeting held on 27th ultimo, we were instructed to draw your attention to portions of the Proceedings of that day and to put three direct questions to you arising out of your letter to us of 13th ultimo. A marked copy of the Proceedings is enclosed. We were also directed to draw your attention specifically to Paragraph 80 of the Committee's Report to the two Houses, in which is expressed the Committee's appreciation of the steps outlined in your letter to us of 13th ultimo.

The questions we were directed to ask are these:

1. May a Department which has received legal advice or a legal opinion from the Department of Justice disclose the fact of receipt and the advice or opinion to the Standing Joint Committee on Regulations and Other Statutory Instruments?
2. Is there considered to be a solicitor-client relationship between the receiving Department and the Department of Justice in the situation outlined in the preceding question?
3. If such a relationship does exist, in that situation, does the obligation of confidentiality extend to the client Department or may it waive the confidentiality?

The Committee will naturally be very appreciative of your answers, and of the reasons for them, as also for any comments which you would like to make on the Committee's Proceedings of 27th ultimo.

Yours sincerely,

E. A. Forsey

R. McCleave, M.P.

The Chairman: Now, have members anything to say on these?

The Vice-Chairman: Well, I wonder if counsel would give us some comment. In view of the letter of February 15 and the response, would he care to comment further? We have nothing further from our counsel to this letter.

The Chairman: Is that satisfactory, then, to the Committee, or does some member of the Committee wish to ask some other question first?

Senator Lafond: I would like to express an opinion, Mr. Chairman. The Minister of Justice has expressed exactly the same views in one of his lengthy letters which we received last year and I suggested at the time that putting that kind of question to him we could not expect any other answer but that which he gave, and that which he repeats here. But I do not

[Traduction]

Le 15 février 1977

L'Honorable Procureur général
et Ministre de la Justice
Immeuble de la Justice
rues Kent et Wellington
Ottawa (Ontario) K1A 0H8

Monsieur,

Au cours de la séance du Comité du 27 janvier dernier, nous avons été chargés d'attirer votre attention sur certaines parties des procès-verbaux de cette journée et de vous poser trois questions précises concernant votre lettre du 13 janvier dernier. Vous trouverez ci-joint une copie numérotée des procès-verbaux. Nous avons également été priés d'attirer particulièrement votre attention sur le paragraphe 80 du rapport du Comité présenté devant les deux Chambres, dans lequel figure l'appréciation du Comité sur les mesures que vous nous avez décrites dans votre lettre du 13 janvier dernier.

Les questions que nous avons été priés de vous poser sont les suivantes:

1. Un Ministère qui a reçu un conseil ou une opinion juridique du ministère de la Justice peut-il révéler ce fait ou la teneur du conseil ou de l'opinion au Comité mixte des règlements et autres textes réglementaires?
2. Considère-t-on qu'il existe une relation d'avocat à client entre le ministère de la Justice et le ministère qui reçoit l'opinion dans la situation présentée dans la question précédente?
3. Si une telle relation existe, le ministère client est-il tenu au secret, ou peut-il se soustraire à cette obligation?

Naturellement, le Comité aimerait beaucoup recevoir des réponses motivées, ainsi que les commentaires que vous pourriez formuler sur les procès-verbaux du 27 janvier dernier.

Veuillez agréer, monsieur, l'assurance de nos sentiments distingués.

E. A. Forsey

R. McCleave, député

Le président: Quelqu'un veut-il intervenir à propos de ces lettres?

Le vice-président: J'aimerais que le conseiller juridique fasse quelques remarques. Voudrait-il intervenir à propos de cette lettre du 15 février et de la réponse? Il n'a rien à formuler à ce propos.

Le président: Si donc cette question est réglée, je demanderai aux membres du comité s'ils veulent en poser d'autres?

Le sénateur Lafond: Monsieur le président, j'aimerais exprimer un point de vue. Le ministre de la Justice a exprimé exactement la même opinion dans une de ses longues lettres que nous avons reçues l'an dernier; j'avais alors affirmé que, si on lui posait ce genre de questions, l'on ne pourrait s'attendre à recevoir d'autres réponses que celles qu'il a données et qu'il

[Text]

think, with all due respect, notwithstanding his statement, that should prevent us from time to time asking the department's full advice on what the substance is and let the chips fall where they may.

• 1210

The Chairman: Mr. Robinson—sorry, Mr. Baldwin.

Mr. Baldwin: I would like to add to that too because, as has been pointed out, and I think Senator Lafond had this in his mind, the solicitor-client relationship is such that it is binding on the solicitor but not necessarily on the client. If there is a true solicitor-client relationship the client is free to disclose the opinions he has. So it is quite incorrect for the assumption to be made that the departments are not closing any legal opinions because of the solicitor-client relationship.

The Vice-Chairman: Maybe they do not know who is the solicitor and who is the client.

Mr. Baldwin: As I pointed out in one of the meetings, I think I said it is more of a master-servant relationship and they are not disclosing because they are told not to. As long as we realize that, we are free without breaching any legal maxim at all to seek from the client.

Senator Godfrey: He has clearly stated that their clients are not permitted to disclose, which is just ridiculous. I can tell you that in other Senate committees that I have been on when the departments receive opinions which they like and want to disclose, they will mention it. I would do the same myself. So it is a rather peculiar situation. If the department wants to disclose an opinion they are not allowed to. No client has ever been put in that position before.

The Chairman: Which certainly suggests a master and servant relationship.

Senator Godfrey: Right.

The Chairman: It is new to me that a lawyer has the right to impose confidentiality upon his client.

The Vice-Chairman: The privilege is that of the client, not of the lawyer, and I think that maybe we should let Mr. Basford understand this.

Senator Godfrey: Well, we could send him along a copy of our comments.

Mr. Baldwin: Seeing he is going into the cold world shortly, he should read it.

The Vice-Chairman: I did want to find out from our counsel if he had anything specific to add.

Mr. Eglington: Really there are just two points. I think Mr. Basford has asserted that there is a solicitor-client relationship. I am not sure whether he has made that assertion as Minister of Justice or as Attorney General as to whether it is a legal opinion or not. The important thing I think to grasp is that, except in one instance where we did ask for it—I think that was the Commercial Samples Remission Order—the Committee has never said to departments, "Give us the legal opinion which you have received." We have asked for an explanation

[Translation]

répète ici. Mais je ne crois pas, toute révérence gardée, nonobstant sa déclaration, que cela devrait nous empêcher de temps à autre de demander l'avis du ministère sur le fonds, peu importe la réaction.

Le président: Monsieur Robinson—je m'excuse, monsieur Baldwin.

M. Baldwin: J'aimerais également ajouter quelque chose parce que, comme on l'a dit—et je crois que le sénateur Lafond avait cela à l'esprit—la relation avocat-client est telle qu'elle lie l'avocat, mais pas nécessairement le client. Dans un vrai rapport avocat-client, le client est libre de divulguer les opinions qu'il reçoit. Il est donc faux d'assumer que les ministères ne dévoilent aucune opinion juridique à cause du rapport avocat-client.

Le vice-président: Ils ne savent peut-être pas qui est l'avocat et qui est le client.

M. Baldwin: Comme je l'ai indiqué lors d'une réunion, je crois que c'est plutôt un rapport maître-serviteur, et ils ne divulguent rien parce qu'ils en ont reçu l'ordre. Pour autant que nous le comprenions, nous sommes libres de tout demander au client sans contrevenir à aucun principe juridique.

Le sénateur Godfrey: Il a dit clairement que leurs clients n'ont pas la permission de le faire, ce qui est tout simplement ridicule. Je puis vous dire que, dans d'autres comités sénatoriaux où j'ai siégé, lorsque les ministères recevaient des opinions qui leur plaisaient et qu'ils voulaient les divulguer, ils le faisaient. Je ferais la même chose. C'est donc une situation plutôt bizarre. Le ministère n'est pas autorisé à divulguer une opinion s'il le désire. Aucun client n'a jamais été mis dans une telle situation.

Le président: Ce qui indique certainement un rapport maître-serviteur.

Le sénateur Godfrey: En effet.

Le président: C'est la première fois que j'entends dire qu'un avocat a le droit d'imposer la confidentialité à son client.

Le vice-président: C'est le privilège du client et non de l'avocat, et je pense que nous devrions faire comprendre cela à M. Basford.

Le sénateur Godfrey: Bien, nous pourrions lui envoyer une copie de nos commentaires.

M. Baldwin: Étant donné qu'il doit bientôt quitter la politique, il devrait les lire.

Le vice-président: Je voudrais savoir si notre conseiller a quelque chose de précis à ajouter.

M. Eglington: Il n'y a que deux choses. Je crois que M. Basford a affirmé qu'il y avait un rapport avocat-client. Je ne sais pas s'il a fait cette assertion comme ministre de la Justice ou comme procureur général quant à savoir ce qui est ou non une opinion juridique. Ce qui est important et qu'il faut comprendre, c'est que sauf dans un cas où nous l'avons demandé, je crois que c'était pour le décret sur la remise des échantillons commerciaux, le comité n'a jamais dit au ministre, «donnez-nous l'opinion juridique que vous avez reçue».

[Texte]

of why the department thinks a particular instrument is intra vires or whatever, and the constant reference to legal opinions all the time is very, very misleading.

M. Béchard: Monsieur le président, je crois comprendre, ici, à la page 2 de la version française, que le ministre, comme dit le sénateur, défend au client de dévoiler la consultation qu'il a eue. Mais s'il en donne la permission, le ministre peut, lui, la révéler aux autres. C'est ce que je crois comprendre ici:

Je crois qu'un tel rapport existe lorsque les circonstances empêchent mon ministère de divulguer la teneur de cet avis à une autre personne, à moins que le client destinataire ne donne son consentement.

Le ministre de la Justice peut le donner, si le client le veut bien. C'est comme cela que je le comprends.

Alors, dans ce cas-là, on pourrait s'adresser au client, lui dire que s'il permet au ministre de la Justice de divulguer la teneur de cet avis on pourrait l'avoir; mais, évidemment on rencontrerait toujours le même obstacle qui est le ministre de la Justice.

Mlle Mayrand (conseillère du Comité): Oui, ou encore si vous regardez le troisième paragraphe, monsieur Béchard, qui parle d'un autre obligation qui est celle, pour un ministère, de ne pas révéler des opinions juridiques qu'ils ont reçues. . . à ce moment-là, d'une part, le ministre de la Justice ne peut pas révéler les opinions qu'il donne en vertu du lien client-avocat et d'autre part, le ministère, lui, ne peut rien divulguer en vertu des directives que le gouvernement a déposées à la Chambre . . .

M. Béchard: Dans l'opinion du ministre de la Justice?

Mlle Mayrand: Oui.

Le président: Eh bien, est-ce qu'il y a autre chose là-dessus? . . . Bien.

• 1215

The Chairman: We have ordered that this correspondence be printed and now, in the dying hours of this sitting, or the dying minutes . . .

An hon. Member: That is what Professor Driedger used to say.

The Chairman: We come to the first item here: the Special Parole Regulations, No. 1, 1973, before the Committee on April 24, 1975, November 20, 1975 and April 8, 1976. This is SOR/74-29. Do we need to print all this again?

Mr. Eglington: No, Mr. Chairman. The Committee may not want to print this slight comment either. It is merely taking up a particular point about a particular regulation that was left loose after Professor Driedger's first letter.

The Chairman: Excuse me a second. Does any member want to comment or ask questions before counsel discusses the comment that he has made here, which is before us?

[Traduction]

Nous avons demandé au ministère de nous expliquer pourquoi un règlement en particulier est intra vires ou quoi que ce soit; le fait de toujours faire allusion à des opinions juridiques est très trompeur.

Mr. Béchard: Mr. Chairman, I think I understand, here, at page 2 of the French text, that the minister, as the Senator said, does not allow the client to disclose the consultation that he had. But if he gives that authorization, the minister can reveal it to others. That is what I think I understand here,

It is my view that the solicitor-client relationship does exist in such circumstances, which would prevent my department from disclosing the advice to someone else except with the consent of the client to whom the advice was furnished.

The Minister of Justice can disclose it if the client consents. That is how I understand it.

So, in that case, we could address ourselves to the client, telling him that if he permits the Minister of Justice to disclose the substance of that opinion, we could have it; but, of course, we would always find the same obstacle, which is the Minister of Justice.

Miss Mayrand (Legal Advisor of the Committee): Yes, or again if you go to the third paragraph, Mr. Béchard, which speaks of another obligation which is, for the department, not to disclose the legal opinion that they have received. . . Then, on one hand, the Minister of Justice cannot disclose the opinions he gives because of that solicitor-client relationship, and on the other hand, the department cannot disclose anything following the guidelines that the government has tabled in the House . . .

Mr. Béchard: In the opinion of the Minister of Justice?

Miss Mayrand: Yes.

The Chairman: So, is there anything else on that? Okay.

Le président: Nous avons décidé que cette correspondance serait imprimée, et maintenant, dans les dernières heures de la séance, ou plutôt les dernières minutes . . .

Une voix: C'est ce que le professeur Driedger avait l'habitude de dire.

Le président: Nous passons au premier point: le Règlement sur la libération conditionnelle d'un détenu, n° 1 de 1973, qu'a étudié le comité le 24 avril 1975, le 20 novembre 1975 et le 8 avril 1976. Il s'agit du DORS/74-29. Est-il nécessaire de le réimprimer?

M. Eglington: Non, monsieur le président. Il se peut que vous ne vouliez pas non plus imprimer ce court commentaire. On y reprend un point qui avait été soulevé au sujet d'un règlement en particulier et qui avait été abandonné après la première lettre du professeur Driedger.

Le président: Excusez-moi, voulez-vous faire des observations ou poser des questions avant que le conseiller ne nous explique ce commentaire?

[Text]

Mr. Bechard: Of course if we had what counsel had said . . .

The Vice-Chairman: I do not really know that we need that actually. This is just an explanation of what Professor Driedger had to say, is it not?

The Chairman: This should be printed, this comment, should it?

Mr. Eglington: Not unless the Committee wishes to, but the only thing I would like to point out is that the gremlins got into the reproduction. The Section 9 under which the regulation was made was supposed to come with the material and it did not, and we now have that new Section 9 is attached which in a way reinforces the point the Committee made in the first place because the new Section 9 say quite in subsection 2:

a regulation may be made to apply to a certain class or classes of inmates . . .

This seems to me to indicate quite clearly that it has always been Parliament's intention, and certainly under the new Act it is Parliament's intention that a particular regulation will not be made to apply to particular individuals. Perhaps the matter has now finally come to its conclusion in that it has been made, I trust, crystal clear that under a special parole regulation it is not to appear again.

An hon. Member: Maybe you would at least explain to me your comments in the last paragraph where the statement is made:

Professor Driedger leaps to the conclusion that Section 9(a) confers power to set a separate parole regime for each and every inmate.

You say such a conclusion appears to be wholly at variance with the Parole Act.

Mr. Eglington: Professor Driedger's view was that because of the mechanical operation of the Interpretation Act, the term "inmates" in the old Section 9, could be read either in the plural or the singular, that it would be quite in order to pass regulations saying that Mr. X is not to be released, despite the parole regulations, for 17 years. Mr. Y, despite the parole regulations, is to be released on parole in less than 6 months. That was the view that the Committee originally criticized.

I think in the light of the new Section 9(2) passed last year, where specific powers have been taken to make the terms of imprisonment relate to a class or classes of inmates, it is even clearer now than it was before that a regulation cannot be made to deal with the term of imprisonment a particular person must serve before he can be granted parole.

The Chairman: Is there any further action we should take on this? It has always been my prize example, when I have been telling people about the work of our Committee, of the extraordinary way in which some of the officials interpret their powers, and my prize example of what seems to me to be clearly ultra vires and clearly fundamentally unconstitutional.

We have presumably exhausted our powers of remonstrance with the people directly concerned, have we not, Mr. Counsel?

[Translation]

M. Béchard: Bien entendu, si nous savions ce que le conseiller a dit . . .

Le vice-président: Ce n'est pas nécessaire. Il s'agit d'une explication de la réponse du professeur Driedger, n'est-ce pas?

Le président: Il faudrait imprimer ce commentaire, n'est-ce pas?

M. Eglington: Ce n'est pas nécessaire, mais j'aimerais signaler qu'il y a eu une erreur dans l'impression. On a omis de joindre l'article 9 en vertu duquel ce règlement avait été établi. Le nouvel article 9 qui a été inclus vient appuyer l'observation faite par le comité en premier lieu, car l'alinéa 2 dit ceci:

les règlements peuvent être destinés à s'appliquer à une certaine catégorie ou à des catégories de détenus . . .

Cela démontre que le Parlement a toujours voulu que les règlements ne s'appliquent jamais à des personnes données. Nous sommes peut-être arrivés à la conclusion de cette affaire, car il me semble clair comme de l'eau de roche que cela ne peut plus se produire en vertu de tout règlement spécial sur la libération conditionnelle d'un détenu.

Une voix: Vous pourriez peut-être m'expliquer vos commentaires dans le dernier paragraphe:

La position prise par le professeur Driedger porte à croire que l'alinéa 9(a) confère le pouvoir de créer un régime distinct de libération conditionnelle pour chaque détenu.

Vous dites qu'une telle conclusion semble aller tout à fait à l'encontre de la Loi sur la libération conditionnelle de détenus.

M. Eglington: Conformément à la loi d'interprétation, le terme «détenus» de l'ancien article 9 pouvait être pluriel ou singulier. C'est pourquoi le professeur Driedger estimait qu'il serait conforme à cette loi d'adopter un règlement stipulant que M. X ne peut être libéré avant une période de 17 ans malgré les règlements sur la libération conditionnelle. On aurait pu aussi décider que M. Y, en dépit de ces règlements, doit être mis en libération conditionnelle dans moins de 6 mois. C'est la position qu'avait critiqué le comité au départ.

Étant donné que le nouvel article 9(2) adopté l'an dernier stipule de façon précise que les peines d'emprisonnement ont trait à une catégorie ou à des catégories de détenus, il est encore plus clair maintenant qu'aucun règlement ne peut stipuler la peine que doit servir une personne en particulier avant d'obtenir sa libération conditionnelle.

Le président: Devrions-nous prendre d'autres mesures à cet égard? Lorsque j'explique aux gens le rôle de notre comité, je cite toujours comme exemple la façon assez extraordinaire dont certains fonctionnaires interprètent leurs pouvoirs, et je donne toujours un exemple de ce qui me semble aller clairement à l'encontre de la loi et de la constitution.

Je suppose que nous ne pouvons faire d'autres remontrances aux gens directement concernés, n'est-ce pas, monsieur le conseiller?

[Texte]

Mr. Eglington: Yes, Mr. Chairman, the matter was referred on several occasions to the designated instruments officer involved and this matter has already been included in the Committee's second report in the last session.

• (1220)

The Chairman: I fancy there is nothing more we can do about it at home, then, is there?

Mr. Baldwin: No, except reiterate, as we have by the record, what our position is.

The Chairman: I am glad that counsel has put in here "exemption or dispensation", because one of the most futile exercises of the powers that be is to claim that you cannot dispense but you can exempt, and this seems to me to be a play on words which has no meaning whatsoever, for all practical purposes. If I can exempt, I can dispense, or if I can dispense, I can exempt. It is two words for the same thing.

Now, now we get to something new at last. Oh no, not new yet. SOR/77-351, SOR/77-486, Transitional United States Fishing Vessel Licence Exemption Regulations, and amendment (before the Committee June 28, 1977). This has already been printed, I think. There is presumably no necessity of printing anything except new material, of which I think there is some, is there not?

An hon. Member: There are two letters, Mr. Chairman.

Mr. M. Massey (Counsel to the Standing Committee on Regulations and Other Statutory Instruments): Both letters, I would say.

The Chairman: Yes. Both letters, August 12, 1977 from Mr. Massey to the authorities concerned, and Mr. Levelton's reply of September 1, 1977, ordered to be printed herewith.

August 12, 1977

C.R. Levelton, Esq.,
Director-General,
Fishing Services Directorate,
Fisheries and Marine Service,
Department of Fisheries and
the Environment,
OTTAWA, Ontario.

Re: SOR/77-351, Transitional United States Fishing Vessel
Licence Exemption Regulations

Dear Mr. Levelton:

The above Regulations were considered by the Committee on 28th June last, when the Committee had the advantage of the views of Sir Robert Speed, Q.C., Counsel to the Speaker at Westminster. As a result of the discussion at the meeting the Committee were troubled that section 4(3) of the Regulations incorporates into Canadian law the legislative provisions of a foreign state. Moreover, changes in the foreign prohibition become the constituent elements of Canadian law (this Regulation) without notice or amendment. To put the matter

[Traduction]

M. Eglington: C'est exact, monsieur le président. Ce fait a été signalé à plusieurs reprises aux fonctionnaires en question, et nous en avons déjà fait mention dans le deuxième rapport du comité présenté au cours de la dernière session.

Le président: Nous ne pouvons donc rien faire d'autre.

M. Baldwin: Non, sauf répéter quelle est notre position.

Le président: Notre conseiller juridique a eu une excellente idée d'insérer les mots exemption ou dispense, car les autorités n'ont que trop souvent tendance à affirmer qu'on ne peut pas accorder de dispenses ou bien des exemptions, ce qui à mon avis constitue un jeu de mots, vide de sens, car c'est du pareil au même.

Passons maintenant au DORS/77-351 et 77-486, Règlement intérimaire d'exemption des licences des bâtiments de pêche des États-Unis, et modification, soumis au comité le 28 juin 1977. Ce document a déjà été imprimé. Nous n'avons à imprimer que les nouveaux documents, n'est-ce pas?

Une voix: Il y a deux lettres, monsieur le président.

M. M. Massey, conseiller juridique du comité permanent des Règlements et autres textes réglementaires: Les deux lettres, en effet.

Le président: Oui, les deux lettres, celle du 12 août 1977 adressée par M. Massey aux autorités intéressées et la réponse de M. Levelton en date du 1^{er} septembre 1977, seront donc imprimées en annexe.

Le 12 août 1977

M. C. R. Levelton
Directeur général
Direction générale des services des pêches
Services des Pêches et de la Mer
Ministère des Pêcheries et de l'Environnement
OTTAWA (Ontario)

Objet: DORS/77-351, Règlement intérimaire d'exemption de licence des bâtiments de pêche des États-Unis

Monsieur,

Le règlement ci-dessus a été examiné le 28 juin dernier par le Comité alors qu'il avait recueilli les points de vue de Sir Robert Speed, C.R., conseiller de l'Orateur à Westminster. A la suite des discussions tenues à la réunion, le Comité s'est inquiété de ce que l'article (3) du Règlement englobe dans la Loi canadienne les dispositions législatives d'un État étranger. De plus, les modifications dans les interdictions étrangères deviennent des éléments constitutifs de la Loi canadienne (le présent règlement) sans qu'il y ait préavis ou amendement.

[Text]

simply, this Regulation makes the law of the United States determine what is to be the law of Canada.

It goes without saying that prosecutions under this section for violating the salmon fishing provisions will invariably necessitate the burden of proving foreign law in domestic courts. Whether fishing for salmon in the crucial areas is or is not 'permitted' by the Government of the United States may well prove an onerous question to answer involving the vires of foreign laws, ratification if by treaty, and the mechanics of producing evidence. Provisions for publicizing the fishing laws of the United States may or may not be adequate and it is not difficult to foresee defences based on inadequate notice invoking the laws of both jurisdictions.

It has been the Committee's attitude since its inception that references in Regulations to standards and provisions extraneous to the Regulations themselves be identified with sufficient certainty to allow a prospective litigant at any given moment to consult a named source and to discover the item in question. The Regulation itself should either set the extraneous provision out at length or indicate a fixed and definite item identified with specificity. When the 'item' (in this Regulation, the provisions of the Government of the United States prohibiting salmon fishing) is changed, an amendment to the Regulation should be passed updating the Canadian Regulation. Otherwise, a de facto delegation of law-making powers occurs whenever the foreign government changes its stipulations.

Section 4(3) has now, of course, been amended by SOR/77-486 but the new subsection carries forward the incorporation of the non-permission of the Government of the United States, which may, of course, refer either to a law of The Congress or some Executive Order of the President, or even a decision of the judicial branch of the Republic.

The Committee will appreciate receiving the Department's response to its concern and would particularly appreciate being informed of the relation, if any, of the "Agreement" referred to in section 2 to section 4(3) of the Regulations.

Yours sincerely,

Melez Massey,
Counsel.

[Translation]

Pour exprimer simplement les choses, ce règlement habilite le droit américain à déterminer ce que doit être le droit canadien.

Il va sans dire que les poursuites intentées en vertu de cet article pour violation des dispositions relatives à la pêche du saumon entraîneront invariablement l'obligation de faire la preuve de la loi étrangère devant les tribunaux nationaux. Le fait de savoir si la pêche au saumon dans les zones critiques est ou n'est pas «permise» par le gouvernement des États-Unis peut fort bien s'avérer être une question à laquelle il est onéreux de répondre, qui peut porter sur la constitutionnalité des lois étrangères, la ratification s'il s'agit de traité et les mécanismes que comporte la présentation d'éléments de preuve. Les dispositions relatives à la publication des lois américaines sur la pêche peuvent s'avérer adéquates ou non et il n'est pas difficile d'imaginer des tactiques de défenses basées sur des préavis insuffisants en invoquant les lois des deux juridictions.

Depuis son origine, le Comité a adopté l'attitude selon laquelle les références dans les règlements à des normes et à des dispositions étrangères aux règlements eux-mêmes doivent être identifiées avec précision pour permettre à n'importe quel moment donné à un plaideur éventuel de consulter une source désignée et de retrouver la rubrique en question. Le règlement lui-même doit, soit énoncer la disposition étrangère in extenso, ou indiquer une rubrique fixe et définie identifiée de façon expresse. Lorsque la «rubrique» (dans le présent règlement les dispositions du gouvernement des États-Unis qui interdisent la pêche au saumon) est modifiée un règlement doit être adopté mettant à jour le règlement canadien. Dans le cas contraire, il se produit une délégation de fait du pouvoir de réglementation chaque fois que le gouvernement étranger modifie ses stipulations.

Bien entendu, le paragraphe 4(3) a actuellement été modifié par le DORS/77-486, mais le nouveau paragraphe prévoit encore la non-permission du gouvernement des États-Unis ce qui, bien entendu, peut se rapporter à une loi du Congrès ou à un décret exécutif du président, ou même à une décision du pouvoir judiciaire de la République.

Le Comité vous saurait gré de recevoir le point de vue du ministère sur cette question et serait particulièrement heureux d'être informé s'il existe un rapport entre «l'accord» dont il est fait mention à l'article 2 et le paragraphe 4(3) du règlement.

Je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Melez Massey
Avocat.

[Texte]

September 1, 1977

Mr. Melez Massey,
Counsel,
Standing Joint Committee on Regulations
and Other Statutory Instruments,
Victoria Building,
140 Wellington Street,
Ottawa, Ontario.

Re: SOR/77-351, Transitional United States Fishing
Vessel Exemption Regulations

Dear Mr. Massey:

In response to your letter of August 12, 1977, reference subject Regulations, the following comments are submitted for your Committee's consideration.

1. The clause in question implements Article V, paragraph 2 of the Agreement which reads as follows:

"Each party shall have the right to limit such fishing for salmon in its zone by nationals and vessels of the other to the same time periods as its nationals and vessels are permitted such fishing for salmon in the zone of the other."

Under the Agreement, (Article VIII(2)), closure regulations are to be non-discriminatory. Accordingly, the effect of this clause is simply that when one country closes a salmon fishery off its coast, the fishermen of that country may not then engage in salmon fishing off the coast of the other country. We considered that this provision is not referentially incorporated by the general references to the Agreement in the regulations because of the wording "Each party shall have the right . . .". The restriction does not therefore operate automatically by virtue of the Agreement, and a specific provision in the regulations was considered necessary.

2. It should be pointed out that the purpose of the clause is to prevent the diversion of the U.S. salmon fleet into Canadian waters at times when that fleet is prohibited from fishing in adjacent American waters. In particular, we were seeking to prevent the displacement of Washington fishermen into British Columbia waters during periods of closure off the coast of Washington. Our concerns centered on the uncertainties and fluidity of U.S. requirements arising out of the frequently revised regulations and constant litigation surrounding the Judge Boldt decisions on Indian fishing rights, and the embryonic stage of the development of fishery management plans under the U.S. *Fishery Conservation and Management Act of 1976*. The Committee objects that "this Regulation makes the law of the United States determine what is to be the law of Canada"; this is true, but only in the very narrow context of *prohibiting* salmon fishing operations by U.S. nationals off our coast at certain times. In every other sense, U.S. Fishermen are subject to whatever regulations may be prescribed from time to time by Canada.

[Traduction]

Le 1^{er} septembre 1977

M. Melez Massey
Conseiller juridique
Comité mixte permanent des règlements
et autres textes réglementaires
Édifice Victoria
140, rue Wellington
Ottawa (Ontario)

Objet: DORS/77-351, Règlement intérimaire d'exemption de licence des bâtiments de pêche des États-Unis

Monsieur,

En réponse à votre lettre du 12 août 1977 concernant le règlement susmentionné nous vous faisons part des commentaires suivants aux fins d'étude par votre comité.

1. La disposition en question garantit l'exécution du paragraphe V (2) de l'Accord, lequel est libellé comme suit:

«Chaque partie aura le droit de limiter cette pêche au saumon dans sa zone par les ressortissants et navires de l'autre partie aux mêmes périodes d'ouverture de la pêche au saumon que celles accordées à ses ressortissants et navire dans la zone de l'autre partie.»

En vertu du paragraphe VIII (2) de l'Accord, les règlements concernant l'interdiction de pêcher ne doivent pas être discriminatoires. Aussi, cette disposition a simplement pour effet d'empêcher les pêcheurs d'un pays d'aller pêcher le saumon au large des côtes de l'autre pays quand l'un ou l'autre de ces pays interdit la pêche de ce poisson au large de ses côtes. Nous avons jugé que cette disposition n'était pas incorporées par les références d'ordre général à l'Accord dans le règlement par l'emploi des termes «Chaque partie aura le droit . . .». La restriction ne s'applique donc pas du seul fait de l'existence de l'Accord et nous avons jugé qu'il fallait ajouter une disposition spéciale à cet effet dans le règlement.

2. Il faudrait souligner que l'objectif de cette disposition est d'empêcher le détournement de la flotte américaine de pêche au saumon dans les eaux canadiennes lorsque cette flotte n'a pas le droit de pêcher dans ses eaux. Par cette disposition, nous tentons surtout d'empêcher les pêcheurs américains de s'aventurer dans les eaux de la Colombie-Britannique pendant les périodes de fermeture de la pêche au large des côtes de Washington. Nous nous inquiétons surtout des incertitudes et de l'inconstance des exigences américaines qui sont le fruit de règlements fréquemment révisés et de nombreux procès entourant les décisions du juge Boldt sur les droits de pêche des Indiens. Il faut souligner en outre que l'étape embryonnaire de l'élaboration des programmes de gestion des pêches aux termes du *Fishery Conservation and Management Act of 1976* des États-Unis ajoute également à la confusion. Le comité s'oppose au fait que «ce règlement a pour effet de faire en sorte que la loi américaine détermine ce que doit être la loi canadienne»; c'est vrai, mais seulement dans le sens très restreint où cette disposition défend à certains

[Text]

3. The statements of the Joint Committee, as general propositions, appear to me to be sound. In the particular circumstances of this case, however, I do not see how they can be adopted. For one thing, the broad generality of the clause in the Agreement must be reflected in the regulations. As to the need for certainty, this does not appear to be a practical difficulty in the circumstances. Washington salmon fishermen are obviously kept informed, through the Federal Register and through informal channels, of closures off their own coast and the regulation simply means they are not to come fishing off British Columbia at such times.

4. A prosecution could indeed be complicated by virtue of the factors noted by the Committee in paragraph 2, but how can this be avoided in view of the basic nature of the treaty stipulation which depends in the case of Canada on the operation of U.S. law? Crown counsel will simply have to ensure that foreign law is properly proved by competent experts. The procedures are onerous, but not uncommon in court proceedings. However, I fail to see that "ratification if by treaty" could become an issue in such proceedings.

5. I consider that it would be impossible here to meet the Committee's test on the specificity and precision to be associated with a reference to an extraneous provision. Events move with extreme rapidity in this matter; judicial intervention in the U.S. has been frequent and there is provision under the U.S. legislation for emergency orders. However, the Committee itself has noted that diverse sources of U.S. authority which may be relevant. How then can the test of specificity be met without risk of omission or regulatory lag? The Committee suggests that we amend our regulations whenever U.S. requirements are changed. This, however, could mean a delay of two or three weeks between the introduction of a U.S. closure and the effective date of the Canadian amendment, which would defeat the whole purpose, given the nature of the salmon fishery. Further, what would we do when an order issued from the Federal District court and is appealed?

In conclusion, I agree in the abstract with the principles advocated by the Committee, but I suggest that an exception

[Translation]

moments, les activités de pêche du saumon par les ressortissants américains au large de nos côtes. A toutes autres fins, cet article assujettit toutefois les pêcheurs américains à tout règlement que le Canada voudra bien prescrire.

3. Les déclarations du Comité mixte me paraissent de justes propositions générales. Dans le cas qui nous intéresse toutefois, je ne vois pas comment elles pourraient être adoptées. D'une part, le caractère très général de ce paragraphe de l'Accord doit ressortir dans le règlement. Quant au besoin de précision, cela ne semble pas créer de difficultés dans les circonstances. Les pêcheurs de saumon de Washington sont manifestement mis au courant par le Federal Register et par des sources non officielles des dates de fermeture de la pêche au large de leurs côtes; le règlement signifie simplement qu'ils ne peuvent venir pêcher au large des côtes de la Colombie-Britannique lorsque la pêche est interdite chez eux.

4. Il est vrai que les facteurs mentionnés au paragraphe 2 par le Comité, pourraient compliquer la tenue d'une poursuite judiciaire, mais comment pourrait-on éviter la difficulté, compte tenu de la façon dont cette disposition est stipulée, le Canada, dans ce cas, étant tenu de s'ajuster à la loi américaine? L'avocat de la Couronne devra simplement s'assurer que la preuve de la loi étrangère est bien établie par des experts compétents. Les frais de ces poursuites sont élevés, mais cela est assez courant dans la procédure judiciaire. Toutefois, je ne vois pas comment le libellé «ratification dans le cas d'un traité» pourrait faire l'objet d'un litige au cours de ces poursuites.

5. J'estime qu'il serait impossible de respecter les exigences de spécificité et de précision dans le cas du renvoi à une disposition étrangère. Les événements s'enchaînent très rapidement lorsqu'il s'agit de ces questions; les interventions judiciaires ont été fréquentes aux États-Unis et la législation américaine prévoit la promulgation de décrets d'urgence. Qui plus est, le comité lui-même a indiqué les diverses sources d'autorités américaines qui peuvent être pertinentes. Comment répondre aux exigences de spécificité sans risque d'omission ou d'écart d'interprétation dans les règlements? Le Comité propose que nous révisions les règlements lorsque des modifications sont apportées aux exigences américaines. Cela voudra toutefois dire un décalage de deux ou trois semaines entre le décret de la fermeture de la pêche par les États-Unis et la date d'entrée en vigueur du règlement modifié canadien, ce qui irait carrément à l'encontre de l'objectif visé, étant donné la nature de la pêche au saumon. De plus, que ferions-nous si une ordonnance était émise par la Cour du district fédéral et que cette ordonnance faisait l'objet d'un appel?

En conclusion, je souscris en théorie au principe avancé par le Comité, mais je crois qu'il serait logique de faire ici une

[Texte]

to the rule is defensible here in view of the various factors cited above.

Yours sincerely,

C. R. Levelton,
Director-General,
Fishing Services Directorate.

Mr. Massey: Mr. Chairman, Mr. Levelton's . . .

The Chairman: Half a second, now. I want to be sure that no member wants to hold forth on this before counsel gets his word in. Any question that any member wants to bring up?

Mr. Baldwin: I will defer it until after the comment.

The Chairman: Mr. Massey.

Mr. Massey: Mr. Chairman, excuse me for rushing in. My view of this extensive and very helpful letter is that it indicates the situation is completely under control, under control of Department of Fisheries, and that they are well aware of our concerns relating to the application of the law of the United States. I would only wish to raise the matter of the elucidation of the regulation itself, which refers to when commercial fishing of that species is not permitted by the government of the United States in waters adjacent to Canadian fishery waters.

Now, Mr. Levelton indicates on page 2, paragraph 2, of his letter:

This Regulation makes the law of the United States determine what is to be the law of Canada.

This is true but only in the very narrow context of prohibiting salmon-fishing operations by U.S. nationals off our coast at certain times. In this statement, he recognizes that Canadian authorities are in the position of implementing American law; that is, the Canadian authority must decide when this fishing is not allowed in the United States and then go after American fishermen who may be in Canadian waters at this time.

The Vice-Chairman: Are you suggesting that we have Canadian regulations invoking American law?

Mr. Massey: Yes, Mr. Chairman. The Canadian law is invoked when the American law prohibits Canadian fishermen from fishing in American waters.

Now, my only concern is that the expression of American law be more precise; that is, again, in paragraph 2 of Mr. Levelton's letter, he indicates:

Our concerns centred on the uncertainties and fluidity of U.S. requirements arising out of the frequently revised regulations and constant litigation.

And towards the bottom of page 2, in paragraph 3, he states:

Washington salmon fishermen are obviously kept informed, through the Federal Register and through informal channels, of closures off their own coast and the regulation simply means they are not to come fishing off British Columbia at such times.

[Traduction]

exception à la règle en raison des divers facteurs stipulés plus haut.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes salutations distinguées.

Le Directeur général des Services de pêches
C. R. Levelton

M. Massey: La lettre de M. Levelton . . .

Le président: Un instant, s'il vous plaît. Un membre du comité a-t-il quelque chose à dire à ce sujet.

M. Baldwin: J'attendrai que notre conseiller juridique ait terminé.

Le président: Monsieur Massey.

M. Massey: Cette longue lettre prouve, à mon avis, que le ministère des Pêcheries a la situation bien en main et qu'il est au courant de nos préoccupations quant à l'application de cette loi américaine. Je tiens simplement à soulever la question du règlement lui-même, concernant l'interdiction faite par le gouvernement américain de pêcher cette espèce durant certaines périodes de l'année dans le voisinage des zones de pêche canadiennes.

A la page 2 au bas de cette lettre, M. Levelton explique:

Ce règlement a pour effet que la loi américaine détermine ce que doit être la loi canadienne.

C'est peut-être vrai, mais uniquement en ce sens que, dans certaines périodes de l'année, les pêcheurs américains n'ont pas le droit de pêcher le saumon au large de nos côtes. Il reconnaît que c'est aux autorités canadiennes de mettre en œuvre la loi américaines, c'est-à-dire que les autorités canadiennes doivent décider à quel moment il convient d'interdire la pêche aux pêcheurs américains et, en cas d'infraction, de poursuivre les contrevenants.

Le vice-président: Est-ce que cela veut dire que nous avons des règlements canadiens basés sur des lois américaines?

M. Massey: Oui, monsieur le président. On invoque la loi canadienne lorsque la loi américaine interdit aux pêcheurs canadiens de pêcher dans les eaux américaines.

Il serait cependant bon que la loi américaine soit plus précise, ainsi que M. Levelton l'explique à la page 2 de sa lettre où il dit notamment:

Nous nous inquiétons surtout des incertitudes et de l'inconstance des exigences américaines qui sont le fruit de règlements fréquemment révisés et de nombreux procès.

Dans le troisième paragraphe de sa lettre à la page 3, il dit ce qui suit:

Les pêcheurs de saumon de Washington sont manifestement mis au courant par le *s Federal Register* et par des sources non officielles des dates de fermeture de la pêche au large de leurs côtes; le règlement signifie simplement qu'ils ne peuvent venir pêcher au large des côtes de

[Text]

I would just wonder how obvious this is to a person who does not know anything about fisheries off the west coast. It is perhaps not as obvious as it might seem. I would merely ask, as the bottom line of my comment on this letter, whether it might be possible to further specify the sources of American law that we Canadians will have to be implementing, such that not only the American fishermen in Canadian waters but we Canadians will know what we are doing vis-à-vis American law. Obviously we cannot be terribly precise about it. Mr. Levelton who is an expert indicates that there is an extreme amount of fluidity, but on the other hand he also indicates that there is a federal register. There are federal court decisions at whatever level in the United States. I just wonder whether it might be sufficient if the sources of American laws were in some fashion listed such that the individuals concerned would be alerted and they would know where to look at least.

• 1225

In Canada we have the Statutory Instruments Act which states that a person is not to be prosecuted under a regulation unless it has either been printed in the *Canada Gazette* or has been brought to his attention in some other cogent fashion. In this case we are relying on the United States authorities to bring these laws in.

The Vice-Chairman: But we do not know what these authorities are.

Mr. Massey: Right. Precisely.

The Vice-Chairman: Well, I agree with you. I think we should know what these authorities are. The Committee recommended before that every time there is a change in the American law, we change our regulations accordingly. But what American law are we referring to?

Mr. Massey: I do not think the Committee intended to recommend that regulations be changed every time American law was changed, but just that the sources of American law be set out with some degree of specificity. I do not think that is asking too much.

Le président: Je crois qu'il y a une opinion divergente de la part de Mlle Mayrand et je lui demande maintenant d'exprimer sa propre opinion là-dessus.

Mlle Mayrand: Sur cette question et à la lumière de la lettre de M. Levelton, et considérant la fragilité de la pêche au saumon qui a été protégée assez régulièrement, autant je suis habituellement très opposée à la législation incorporée sans qu'on puisse y référer clairement dans le cas présent, je crois qu'il faut quand même regarder qui est touché par cette loi. Ce sont des pêcheurs américains qui sont dans les eaux canadiennes à un moment où les pêcheurs canadiens ne peuvent pêcher le saumon dans les eaux américaines. A cause des moyens de communication qui sont à la disposition des pêcheurs sur les bateaux, je crois que si l'on accepte que les pêcheurs canadiens doivent être au courant de toute la modification des périodes de fermeture pour la pêche au saumon dans les eaux américaines, il me semble qu'on doit prendre

[Translation]

Colombie-Britannique lorsque la pêche est interdite chez eux.

Je me demande à quel point ce règlement est clair pour un pêcheur qui ignore tout des pêcheries au large de la côte ouest. Ce n'est peut-être pas aussi clair que cela. C'est pourquoi j'aimerais demander s'il y aurait moyen de mieux spécifier les sources de la loi américaine que les autorités canadiennes auront à mettre en œuvre, de façon que non seulement les pêcheurs américains pêchant dans les eaux canadiennes mais également les pêcheurs canadiens soient au courant de la situation. Il est difficile de dire quoi que ce soit de précis à ce sujet. M. Levelton qui s'y connaît vient de dire que tout ceci est très vague, mais d'autre part il existe un registre fédéral, ainsi que les décisions des tribunaux fédéraux aux États-Unis. Ne suffirait-il pas d'énumérer les sources des lois américaines de façon que les intéressés puissent les retrouver plus facilement.

Nous avons au Canada la Loi sur le texte réglementaire qui stipule qu'une personne ne peut pas être poursuivie tant qu'un règlement n'a pas été imprimé dans la *Gazette du Canada* ou lui a été signalé par d'autres voies. Dans ce cas-ci, c'est aux autorités américaines d'adopter pareilles lois.

Le vice-président: Mais nous ignorons qui sont les autorités.

M. Massey: Justement.

Le vice-président: Nous devrions donc apprendre qui sont ces autorités. Le comité avait déjà recommandé que chaque fois qu'une modification était portée à la loi américaine, nos règlements soient également modifiés. Mais de quelle loi américaine s'agit-il au juste?

M. Massey: Je ne crois pas que le comité voulait recommander que nos règlements soient modifiés chaque fois que la loi américaine l'est, mais simplement que les sources de la loi américaine soient mieux précisées, ce qui n'est pas trop demander, à mon avis.

The Chairman: I would ask Mademoiselle Mayrand, who seems to have a divergent opinion, to tell us what she thinks about this.

Miss Mayrand: In the light of Mr. Levelton's letter and in view of the fact that salmon fishing has been protected for a long time, and although I am normally strongly opposed to incorporating legislation when we cannot refer to it clearly, I think that in the present case we must not forget that the people concerned by this law are American fishermen fishing in Canadian waters at a time when Canadian fishermen cannot fish salmon in American waters. If we accept the fact that Canadian fishermen must keep themselves informed of any change in dates when fishing salmon in American waters is prohibited, we must take it for granted that American fishermen have the same means of communication on their boats to keep themselves informed of what goes on. If, as Mr. Massey stated, it is so difficult to find the sources of the

[Texte]

pour acquis que les pêcheurs américains ont eux aussi les mêmes moyens d'être informés. Je me dis que si c'est aussi difficile de faire la preuve de la loi américaine, ce à quoi M. Massey faisait référence, ce serait évidemment très difficile pour le procureur de la Couronne de faire la preuve au sujet de sa cause et peut-être qu'il n'y aura pas de condamnation aussi facilement. Mais dans le cas présent et à la lumière de la lettre de M. Levelton, je ne pousserais pas ce point plus loin.

Mais d'un autre côté, peut-être que pour une question de principe, on peut leur demander, par exemple, de s'assurer du fait que les pêcheurs américains qui font la pêche dans les eaux canadiennes sont autant informés que les pêcheurs qui font la pêche dans les eaux américaines des nouvelles périodes de fermeture. Maintenant, tout cela est très théorique, je ne connais pas très bien les pêcheries ni comment cela fonctionne.

M. Béchard: Monsieur le président, je suis d'accord avec Mlle Mayrand. C'est un sujet bien délicat que cette histoire de pêche au saumon. D'ailleurs, il existe une entente à ce sujet entre les États-Unis et le Canada. Évidemment, c'est peut-être une très bonne chose que de savoir sur quelle loi américaine on se base ici pour faire ces règlements-là. Ce serait une bonne chose de le savoir. Les Américains peuvent demander la même chose, mais je crois que les deux pays sont au courant des lois qui existent au Canada au sujet de la pêche au saumon de même que, réciproquement, ils sont au courant de cet accord sur le saumon parce que cela se discute assez souvent.

• 1230

Je crois que cela serait une bonne idée, et c'est pour cette raison que je me range du côté de Mlle Mayrand en partie, presque en totalité, et aussi en partie sur l'opinion de M. Massey quand il dit que ce serait bon de connaître sur quelle loi américaine on se base pour formuler ce règlement-là.

Maintenant, est-ce qu'on devrait changer les règlements chaque fois que l'un ou l'autre des pays change ses lois? Je crois que c'est dans l'intérêt des deux gouvernements et des pêcheurs en particulier qu'on amende ces règlements; parce que si on ne les amende pas, il peut arriver certaines difficultés et c'est à ce moment-là qu'il peut y avoir des confrontations judiciaires.

The Chairman: Mr. Baldwin, have you any observations?

Mr. Baldwin: I suppose the Americans may have the same principle as we do that ignorance of the law is no excuse unless you happen to be a judge; it does not really matter then. But, you know, I assume that if you are an American, you are presumed to know the law—we Canadians are. We would be then in a position of having a Canadian magistrate trying an American citizen, having to seek out in the United States the results of the decisions of their courts and the variations in their regulations with regard to salmon fishing. It is a very silly arrangement but I guess we cannot make it any better. I agree with both of them.

Miss Mayrand: I just want to have one more precision. We have been talking about importing the law or the regulation of the United States. I think we have to see clearly that in this

[Traduction]

American law, it would be just as difficult for the Crown Attorney to bring forth evidence so that conviction would not be all that easy. But I do not wish to push this case any further.

But we might ask them, as a matter of principle, to see to it that American fishermen fishing in Canadian waters are as well informed as Canadian fishermen fishing in American waters concerning periods during which fishing is prohibited. But all of this is rather theoretical since I know very little about fisheries.

Mr. Béchard: Mr. Chairman, I agree with Miss Mayrand. Salmon fishing is a rather difficult matter. There is an agreement on this question between the United States and Canada. It would certainly be a good thing for us to know exactly on what American law our regulations are based. The Americans could ask for the same thing, but I believe that both countries are aware of each other's laws respecting salmon fishing.

I feel it would be a good idea, and that is why I quite agree with Miss Mayrand and also with Mr. Massey when he says that it would be a good thing for us to know on which American law our regulations are based.

Should regulations be changed each time that the law is changed either in the United States or in Canada? It would be in the interest of both governments and especially of fishermen that these regulations be changed; if they are not changed, there is a risk of legal confrontations, should difficulties arise.

Le président: Avez-vous quelque chose à ajouter, monsieur Baldwin?

M. Baldwin: Je présume que tout comme nous, les Américains partent du principe que nul ne doit ignorer la loi, sauf en ce qui concerne les juges. Je suppose d'ailleurs que les Américains sont censés connaître la loi. En cas de litige, un juge canadien voulant poursuivre un ressortissant américain, serait obligé de rechercher les décisions judiciaires des tribunaux américains ainsi que tous les règlements américains relatifs à la pêche au saumon. C'est plutôt idiot, mais je ne vois pas comment améliorer cette situation. Je suis donc d'accord avec les deux.

Mlle Mayrand: Je voudrais apporter une dernière précision. Il a été question d'importer une loi ou des règlements américains. Or dans le cas qui nous intéresse, seule la date de

[Text]

instance the only thing that is important is the closing time. I mean it is not an obligation and type of, you know, the quota or anything else. I mean it is the closing time which, as I understand from Mr. Levelton's letter, could be very well closed on an injunction asked to a court. So, in asking which possible authority could have the period of closing altered may well be to ask for something that would be incomplete anyway because...

The Vice-Chairman: Mr. Béchard indicated there would probably be an agreement between the countries with regard to this matter. Do you feel that this brings up a conflict-of-law situation? Surely the agreement would spell out the administrative way of handling this kind of situation.

Mr. Béchard: There will not be probably. There is an agreement between the two countries.

Miss Mayrand: There is an agreement already.

Mr. Eglington: Pursuant to the agreement that all this is being done.

Mr. Massey: But the agreement does not set forth which laws or which jurisdiction of a country has jurisdiction to close the fishing.

The Vice-Chairman: So, there is a conflict-of-law situation.

Mr. Massey: It would be a conflict of law in terms of the Canadian court.

Le président: Monsieur Béchard, je crois que vous avez quelque chose à dire?

Mr. Béchard: But, according to Mr. Levelton's view, there were no problems up to now on that subject.

Mr. Eglington: No, I think Mr. Levelton's letters says that the onus will be on the Crown to establish the closing time under the American law. And I think, if I understand correctly, the point of difference is that Mr. Massey is concerned that the American fishermen will not know under what law or what authority closing time has been issued by the American authorities. But, in the prosecution in the Canadian court, it will be up to the Crown counsel to establish that there had been closing by the American authorities.

Mr. Baldwin: Maybe our former Joint Chairman may be appointed as part of the judiciary to handle all these cases.

The Vice-Chairman: Well, what about the question of delay? There is some suggestion here that you really need not pass regulations because there would be a delay in acting upon them.

Mr. Massey: Well, I believe Mr. Levelton thought one course would be to amend these fishing regulations every time there was a change in the American law which would be patently absurd, in my view. It is just impossible. There would be a delay in this instance. The same criticism I do not think would apply to just the inclusion of the sources of American law.

• (1230)

Mr. Baldwin: Mr. Chairman, I was being a little facetious here but it is a fact. If one of these fishermen was prosecuted

[Translation]

fermeture de la pêche est importante. D'après la lettre de M. Levelton, la date de fermeture peut être déclarée à la suite d'une demande soumise aux tribunaux. Donc en demandant quelle instance est autorisée à modifier la date de fermeture de la pêche, nous ne serions pas plus avancés.

Le vice-président: M. Béchard a expliqué qu'il existe un accord entre les deux pays à cet égard; or pareil accord stipulerait certainement les modalités administratives régissant pareil cas.

M. Béchard: Cet accord existe bel et bien.

Mlle Mayrand: L'accord existe déjà.

M. Eglington: Tout ceci se fait conformément à l'accord.

M. Massey: Mais l'accord ne stipule pas quelle instance a le droit de décréter la fermeture de la pêche.

Le vice-président: Donc ceci pourrait donner lieu à un conflit d'ordre juridique.

M. Massey: Oui, devant des tribunaux canadiens.

The Chairman: You wish to add something Mr. Béchard?

M. Béchard: D'après M. Levelton, il n'y a pas eu de difficulté jusqu'à présent.

M. Eglington: D'après la lettre de M. Levelton, il appartient à la Couronne de déterminer la date de la fermeture de la pêche aux termes de la loi américaine. Or M. Massey craint que les pêcheurs américains ignorent en vertu de quelle loi les autorités américaines ont décrété la date de la fermeture de la pêche. En cas de poursuites devant les tribunaux canadiens, ce serait au conseiller de la Couronne de prouver que les autorités américaines ont décrété la clôture de la pêche.

M. Baldwin: Notre ancien vice-président devrait peut-être faire partie du tribunal appelé à statuer sur ces affaires.

Le vice-président: Que pensez-vous du problème de retard? On semble dire qu'il est inutile d'adopter des règlements, vu le retard inévitable apporté à leur application.

M. Massey: M. Levelton avait proposé de modifier les règlements des pêcheries chaque fois que la loi américaine les modifiait; à mon sens, c'est absurde et impossible. Il y aurait un retard dans ce cas. Je ne pense pas que la même critique puisse s'appliquer à la simple inclusion des sources de la loi américaine.

M. Baldwin: Monsieur le président, je plaisantais, mais le fait est là. Si l'un de ces pêcheurs faisait l'objet de poursuites

[Texte]

in the United States, he would be presumed to know what the law is. It is American law. That is part of our . . . unless that statute changes it. But if he cannot merely because he is caught in Canadian waters, I would think he is still presumed to know the law of the United States. Maybe he does not; 90 per cent of them do not but that is the presumption which is there. He should be presumed to know the law of his own country.

The Chairman: What action does the Committee feel we should take on this, if any?

The Vice-Chairman: I thought our counsel was suggesting that the source of the authority in the United States should be made available and referred to.

Mr. Massey: If possible. If it is not possible, for me it would be dropped.

Mr. Eglington: I think the matter can be simplified a little, because if one looks at what one would mean by the law of Canada, one would not need to express subject to any injunctions issued by a court because that would be understood. I suppose it is the same as the United States, it is a question of how they make the regulations under which the closing orders are issued. Any such closing order would be subject to challenge in the courts there as here.

The Chairman: I come back to it. What does the Committee think we ought to do about this, if anything?

M. Baldwin: Watch it.

The Chairman: Pardon?

Mr. Baldwin: Watch it.

The Vice-Chairman: First of all, could we have our counsel see if we can find out what these authorities are . . .

Mr. Baldwin: I agree.

The Vice-Chairman: . . . these American authorities are, to start with, and bring it back to us with some sort of recommendation?

The Chairman: Is that satisfactory? So ordered. I think now we have gone past the ordinary hour of adjournment and I apologize for the delay. It was partly taken up by my diffuse observations on the points of order. I think we may now consider the meeting adjourned.

These other things we have to take up at the next . . .

Mr. Eglington: After Professor Driedger.

The Chairman: Yes. It will be on the agenda for the next time. Thank you very much.

[Traduction]

judiciaires aux États-Unis, il ne serait pas censé ignorer la loi. C'est la loi américaine. Cela fait partie de notre . . . à moins que cette loi modifie cela. Mais s'il est pris dans les eaux canadiennes, il est néanmoins censé connaître la loi des États-Unis. Peut-être qu'il ne la connaît pas; 90 p. 100 d'entre eux ne la connaissent pas. On part néanmoins du principe que nul n'est censé l'ignorer. Du moins, il n'est pas censé ignorer la loi de son propre pays.

Le président: Le comité devrait-il prendre des dispositions et, dans l'affirmative, lesquelles?

Le vice-président: Notre conseiller juridique suggérerait, je crois, que la source de l'autorité américaine soit signalée.

M. Massey: Si possible. Sinon, autant y renoncer.

M. Eglington: Je crois qu'on peut simplifier les choses, car si l'on songe à ce que l'on entend par loi du Canada, on n'a pas besoin d'ajouter que c'est sous réserve d'une injonction d'un tribunal, car ce serait implicite. C'est la même chose pour les États-Unis; la question est de savoir comment ils établissent leur réglementation d'où découlent les ordonnances de fermeture. Toute ordonnance de fermeture serait susceptible d'être contestée devant les tribunaux, là-bas comme ici.

Le président: J'y reviens. A votre avis, faudrait-il faire quelque chose et, dans l'affirmative, quoi?

M. Baldwin: Attention.

Le président: Pardon?

M. Baldwin: Attention.

Le vice-président: Tout d'abord, pourrions-nous demander à notre conseiller juridique de voir s'il peut déterminer quelles sont ces autorités . . .

M. Baldwin: Je suis d'accord.

Le vice-président: Quelles sont ces autorités américaines, après quoi il pourra nous présenter une recommandation?

Le président: Cela vous convient-il? La décision est prise. Je crois que nous avons dépassé l'heure de l'ajournement, je vous prie de m'excuser de ce retard. Je me suis laissé absorber par des commentaires diffus à propos des rappels au Règlement. Je crois que nous pouvons désormais considérer que la séance est levée.

Ces autres sujets qu'il faudra aborder lors de la prochaine . . .

M. Eglington: Après la venue du professeur Driedger.

Le président: Oui. Ce sera à l'ordre du jour de la prochaine séance. Merci beaucoup.



Canada
Post
Postage paid

Postes
Canada
Port payé

**Third Third
class class**

**K1A 0S7
HULL**

If undelivered, return COVER ONLY to:
Printing and Publishing,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7
*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*
Imprimerie et Édition,
Approvisionnement et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

Canada

SENATE
HOUSE OF COMMONS

Issue No. 10

Tuesday, February 21, 1978

Joint Chairman:
Senator Eugene A. Forsey

SÉNAT
CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 10

Le mardi 21 février 1978

Coprésident:
Sénateur Eugene A. Forsey

Government
Publications

*Minutes of Proceedings and Evidence
of the Standing Joint Committee on*

*Procès-verbaux et témoignages
du Comité mixte permanent des*

3

Regulations and other Statutory Instruments

Règlements et autres textes réglementaires

RESPECTING:

Green Paper on "Legislation on Public Access to
Government Documents"

CONCERNANT:

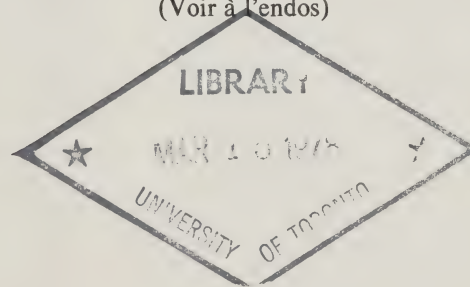
Livre vert «La législation sur l'accès aux
documents du gouvernement»

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



2

Third Session of the
Thirtieth Parliament, 1977-78

Troisième session de la
trentième législature, 1977-1978

STANDING COMMITTEE ON
REGULATIONS AND OTHER STATUTORY
INSTRUMENTS

Joint Chairman:

Senator Eugene A. Forsey

Vice-Chairman:

Mr. Kenneth Robinson, M.P.

Representing the Senate:

Senators:

Asselin	Ewasew
Bélisle	Godfrey

Representing the House of Commons:

Messrs.

Baker (<i>Grenville- Carleton</i>)	Brewin
Balfour	Gauthier (<i>Ottawa- Vanier</i>)
Béchar	Hnatyshyn

COMITÉ MIXTE PERMANENT DES
RÈGLEMENTS ET AUTRES TEXTES
RÉGLEMENTAIRES

Coprésident:

Sénateur Eugene A. Forsey

Vice-président:

M. Kenneth Robinson, député

Représentant le Sénat:

Les sénateurs:

Lafond	Riley—(7)
--------	-----------

Représentant la Chambre des communes:

Messieurs

Joyal	McKinley
Lambert (<i>Bellechasse</i>)	Pinard—(12)
Leblanc (<i>Laurier</i>)	

(Quorum 7)

Les cogreffiers du Comité

Jacques Lahaie

Denis Bouffard

Joint Clerks of the Committee

Pursuant to S.O. 65(4)(b)

Mr. McKinley replaced Mr. Baldwin.

Conformément à l'article 65(4)b) du Règlement

M. McKinley remplace M. Baldwin.

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, FEBRUARY 21, 1978
(11)

[Text]

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments met at 9:50 o'clock a.m. this day, the Joint Chairman, the Honourable Senator Eugene A. Forsey presiding.

Members of the Committee present:

Representing the Senate: The Honourable Senators Forsey, Godfrey and Lafond.

Representing the House of Commons: Mr. McKinley.

In attendance: Mr. David Johansen, Research Branch, Library of Parliament.

Witnesses: From the Canadian Manufacturers' Association: Mr. S. P. Chalfen, Vice-President and General Counsel of Xerox of Canada Ltd.; Mr. G. C. Hughes, Director, Legislation, Taxation and Technical Group, CMA; Mr. D. H. Jupp, Ottawa Representative, CMA.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Friday, December 16, 1977 relating to The Green Paper on Legislation on Public Access to Government Documents.

The brief submitted by the Canadian Manufacturers' Association was taken as having been read.

Mr. S. P. Chalfen made a statement.

The witnesses answered questions.

At 10:58 o'clock a.m. this day, the Committee adjourned to the call of the Chair.

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 21 FÉVRIER 1978
(11)

[Traduction]

Le Comité mixte des règlements et autres textes réglementaires se réunit aujourd'hui à 9 h 50 sous la présidence de l'honorable sénateur Eugene A. Forsey (coprésident).

Membres du Comité présents:

Représentant le Sénat: Les honorables sénateurs Forsey, Godfrey et Lafond.

Représentant la Chambre des communes: M. McKinley.

Aussi présent: M. David Johansen, Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement.

Témoins: De l'Association des manufacturiers canadiens: M. S. P. Chalfen, vice-président et conseiller général de Xerox du Canada Ltée; M. G. C. Hughes, directeur, législation, fiscalité et technique, A.M.C.; et M. D. H. Jupp, représentant pour Ottawa, A.M.C.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du vendredi 16 décembre 1977 portant sur le Livre vert: «La législation sur l'accès aux documents du gouvernement».

Le mémoire soumis par l'Association des manufacturiers canadiens est considéré comme étant lu.

M. S. P. Chalfen fait une déclaration.

Les témoins répondent aux questions.

A 10 h 58, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le cogreffier du Comité

Jacques Lahaie

Joint Clerk of the Committee

EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Tuesday, February 21, 1978

• 0956

[Text]

The Chairman: Order. We can now begin, now that the House of Commons is so ably represented. We have with us this morning, as you know, the representatives of the Canadian Manufacturers' Association, and we are resuming our work on the Order of Reference of Friday, December 16 last, relating to the Green Paper on legislation on public access to government documents.

I think, before we do anything else, we might perhaps agree that the brief submitted by the Canadian Manufacturers' Association should be printed in extenso; be taken as having been read. I do not know that the representatives wish to go through it point by point, word by word. They probably would prefer to summarize, assuming, as they have a right to assume, that all of us have read the document.

We are very glad to have these gentlemen with us: Mr. S.P. Chalfen, Vice President and General Counsel of Xerox of Canada Limited; Mr. G. C. Hughes, Director, Legislation, Taxation and Technical Group of the Association; and Mr. D. H. Jupp, its Ottawa representative.

Now, I do not know which of you would like to open your presentation; that is entirely up to you.

Mr. S. P. Chalfen (Vice President and General Counsel of Xerox of Canada Limited):

INTRODUCTION

While democracy depends on an electorate which is reasonably informed about government activities, there are constraints on the public's access to government documents which are well expressed by the Government's Green Paper when it says:

"The Government believes firmly in the basic principle that since such information is developed at public expense, it ought to be publicly available wherever possible. Furthermore, the Government recognizes that Government documents often contain information vital to the effective participation of citizens and organizations in the taking of public decisions in which they are interested. Access to information will strengthen the consultative process. Finally the Government regards citizens' access to the documentary basis of management and investigation of public problems as an element of monitoring which will help to maintain the probity of administration, the consistency of the handling of individual cases, and the quality of the analysis of policies and programs.

On the other hand, public discussion has generally recognized that substantive information contained in certain government documents may be used illegitimately or unfairly, for example, by foreign powers or by economic or political interests foreign or domestic, or may contain information whose release would involve an invasion of personal privacy. As well, there is the recognition of the

TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le mardi 21 février 1978

[Translation]

Le président: A l'ordre. Nous pouvons commencer, maintenant que la Chambre des communes est si bien représentée. Nous avons ce matin, comme vous le savez, les représentants de l'Association des manufacturiers canadiens, et nous reprenons l'étude de notre ordre de renvoi du vendredi 16 décembre 1977 portant sur le Livre vert intitulé «La législation sur l'accès aux documents du gouvernement.»

Avant de faire quoi que ce soit, sommes-nous d'accord pour que le mémoire présenté par l'Association des manufacturiers canadiens soit imprimé au complet, comme s'il avait été lu? Je ne sais pas si les représentants veulent l'étudier point par point. Ils préféreront probablement le résumer, et supposant que nous l'avons déjà tous lu, ce qu'ils sont en droit de supposer.

Nous sommes très heureux d'avoir avec nous M. S. P. Chalfen, vice-président et conseiller général de Xerox du Canada Limitée; M. G. C. Hughes, directeur, Législation, Fiscalité et Techniques; et M. D. H. Jupp, représentant pour Ottawa.

Je ne sais pas lequel d'entre vous voudrait faire une déclaration préliminaire. A vous de décider.

M. S. P. Chalfen, (vice-président et conseiller général de Xerox du Canada Limitée):

INTRODUCTION

S'il est vrai que la démocratie dépend d'un électorat raisonnablement informé au sujet des activités gouvernementales, il existe des restrictions à l'accès par le public aux documents officiels; ces restrictions sont bien exposées dans le Livre vert du gouvernement lorsqu'il déclare:

«Le gouvernement croit fermement au principe fondamental selon lequel, puisque ces renseignements sont recueillis au frais des contribuables, ils doivent dans la mesure du possible être accessibles au public. Il reconnaît en outre que les documents gouvernementaux contiennent souvent des renseignements essentiels à une bonne participation des citoyens et des organismes à la prise des décisions publiques qui les intéressent. L'accès à ces renseignements renforcera le processus de consultation. Enfin, le gouvernement considère l'accès des citoyens à la documentation sur laquelle repose l'administration et l'étude des problèmes publics comme un instrument de contrôle qui aidera à préserver l'intégrité de l'administration, l'uniformité dans le règlement des cas individuels et la qualité de l'analyse des politiques et programmes.

Par contre, on reconnaît en général que les renseignements importants contenus dans certains documents du gouvernement peuvent être utilisés de façon illégale ou déloyale, par exemple, par des puissances étrangères ou par des intérêts politiques ou économiques étrangers ou canadiens, ou que leur divulgation peut porter atteinte au droit à la vie privé. On reconit de plus la nécessité d'une

[Texte]

need for sufficient confidentiality to ensure that advice provided to the Cabinet to assist it in taking decisions is tendered frankly and freely by its civil service advisers.” (page 3)

The CMA agrees with these comments and concludes that Canada should have a Freedom of Information Act creating a right of access to Government information and that it should be biased in favour of disclosure rather than secrecy. These comments also suggest the two areas of major concern to us. First, exemptions necessary to preserve our parliamentary system of responsible government and secondly, exemptions necessary to preserve confidential information supplied by persons and corporations.

RESPONSIBLE GOVERNMENT AND CABINET SOLIDARITY

Responsible government is one in which the executive branch is directly responsible for government action to the legislative branch of government. In our parliamentary system, this principle interacts with the party political system. Ministers of the Crown are members of the legislature: they must answer the government policy, legislation and administration to the legislature and they enjoy their status as members of the executive branch of government only so long as their political party, or coalition of parties, can muster a majority of votes in the House. They are individually and collectively responsible for government action.

It is clear, then, that the deliberations of Cabinet and its Committees should remain confidential. But the question of advice to Cabinet, to Ministers and to senior government officials needs careful consideration.

To discharge their duties, Ministers need expert advisers and for this purpose a permanent body of experts, appropriately called the “public service”, has grown up. Today, members of the public service are politically neutral (they serve a government of any political party), promoted on merit (they do not owe their position to political preference) and anonymous (Ministers, not public servants, must answer to the legislature for all actions undertaken in the name of the government). These principles developed in recognition of the need to remove, as far as is possible, political pressure from public servants so that their advice to Ministers of the Crown relating to government business could be full, frank and disinterested.

Nevertheless, the Green Paper admits that a Minister could not be criticized for the contents of government documents representing no more than analysis or recommendations of individual officials and not being statements of governmental or departmental policy.

This simply recognizes the fact that much of the activity of the public service is not related to their function of advising Ministers of the Crown on governmental business. It is only this latter function, when Ministers assume responsibility for

[Traduction]

protection suffisante pour assurer que le Cabinet, dans le processus décisionnel, soit conseillé de façon honnête et spontanée par les fonctionnaires.» (pages 3 et 4)

L'AMC souscrit à ces commentaires et conclut que le Canada devrait se doter d'une Loi concernant la liberté de l'information qui créerait un droit d'accès à l'information gouvernementale et que cette loi devrait tendre plutôt vers la communication que vers le secret. Ces commentaires mentionnent aussi les deux domaines qui nous préoccupent le plus. Premièrement, les exemptions nécessaires pour préserver notre système parlementaire de gouvernement responsable et, deuxièmement, les exemptions nécessaires pour préserver le caractère confidentiel des informations fournies par des particuliers et des sociétés.

GOUVERNEMENT RESPONSABLE ET SOLIDARITÉ DU CABINET

Un gouvernement responsable est une administration publique dont l'organe exécutif doit rendre directement compte à l'organe législatif. Dans notre système parlementaire, il y a interaction de ce principe avec le système des partis politiques. Les ministres de la Couronne sont des membres de la législature: ils doivent rendre compte à la législature de la politique, de la législation et de l'administration gouvernementales et ils ne jouissent du statut de membre de l'organe exécutif du gouvernement que tant que leur parti politique, ou une coalition de partis, peuvent recueillir une majorité des voix à la Chambre. Ils sont responsables de l'action gouvernementale tant personnellement que collectivement.

Il est donc évident que les délibérations du Cabinet et de ses comités devraient demeurer confidentielles. Cependant, la question des conseils au Cabinet, aux ministres et aux hauts fonctionnaires doit être attentivement étudiée.

Pour accomplir leurs tâches, les ministres ont besoin de conseillers spécialisés et, à cette fin, un organisme permanent composé d'experts, lequel répond bien à l'appellation de «fonction publique» a été institué. Aujourd'hui, les membres de la fonction publique sont neutres du point de vue politique (ils sont au service d'un gouvernement indépendamment de son affiliation politique), promus au mérite (ils ne doivent pas leur poste à une préférence politique) et anonymes (ce sont les ministres et non les fonctionnaires qui doivent rendre compte à la législature de toutes les mesures prises au nom du gouvernement). C'est parce qu'on a reconnu la nécessité de supprimer dans la mesure du possible la pression politique du rôle des fonctionnaires que ces principes se sont développés et ce, afin que les conseils qu'ils donnent aux ministres de la Couronne en matière d'affaires gouvernementales puissent être complets, francs et désintéressés.

Néanmoins, le Livre vert admet qu'un ministre ne saurait être critiqué à cause de la teneur de documents gouvernementaux qui ne constituent rien de plus que des analyses ou des recommandations de certains fonctionnaires et ne correspondent pas à la politique du gouvernement ou du ministère.

En cela il ne fait qu'admettre le fait qu'une grande partie de l'activité de la fonction publique est indépendante de son rôle de conseillère auprès des ministres de la Couronne sur des questions gouvernementales. Ce n'est qu'à l'égard de ce der-

[Text]

the actions of their public servants, that the need for secrecy and anonymity of public service advisers arise. *We therefore suggest that public service advice or opinion should be exempt from public disclosure only when it serves Cabinet or a Minister in making a decision upon governmental or departmental policy, or as may be required by the statute (for example a tariff change or approval of a foreign takeover). All other information—be it advice, opinion, analysis of fact—should be subject to disclosure.*

PERSONAL AND CORPORATE CONFIDENTIAL INFORMATION

It is generally accepted, we think, that personal information which has been given in confidence to the Government should not be subject to disclosure. The Green Paper's proposed exemption (iv) is designed to provide such an exemption. We believe the same protection should be given corporate information and the suggested exemptions in the Green Paper, (iii), (vii) and (ix), each touch upon this subject in various ways. For the sake of analysis, corporate information which has been given in confidence can be discussed under three main headings.

First, we think it is clear that corporate proprietary information and trade secrets should be exempted. The very nature of this information requires it to be kept in the strictest confidence: its release would undermine a firm's competitive position. Unfortunately, we do not believe proposed exemption (vii) is clear enough on this point and we recommend that the exemption should specifically refer to trade secrets or corporate proprietary information.

Secondly, we think it is equally clear that information which is to be held in confidence under the terms of another statute should be protected. This would be achieved by the proposed exemption (ix).

Lastly, there is another area of corporate information which should be protected. Today, industry voluntarily answers numerous government surveys and voluntarily provides a great deal of requested information to government officials without there being any statutory compulsion to do so. This cooperation should be encouraged because it is very much in the public interest that it should continue. If, however, such confidential information were subject to public access, we believe corporations would be very reluctant to voluntarily provide it.

The Green Paper's proposed exemption (vii) goes some way to recognize this sort of confidentiality when it provides for an exemption of information the release of which would adversely affect competition or result in significant and undue financial loss. We are concerned, however, that any Freedom of Information Act should be as clear and specific as possible and, because terms like "adversely affect competition" and "significant, undue financial loss" beg definition and require complex

[Translation]

nier rôle—lorsque les ministres assument la responsabilité des gestes de leurs fonctionnaires—que surgit la nécessité du secret et de l'anonymat des conseillers de la fonction publique. *Nous suggérons donc que les conseils ou les opinions des fonctionnaires ne soient exemptés de la divulgation publique que lorsqu'ils servent le Cabinet ou un ministre dans leurs prises de décision visant la politique du gouvernement ou d'un ministère, ou pour répondre aux exigences d'un statut (par exemple une modification tarifaire ou l'autorisation d'une mainmise étrangère). Tous les autres renseignements—conseils, opinions, analyses des faits—devraient être assujettis à la communication.*

INFORMATION CONFIDENTIELLE CONCERNANT LES PARTICULIERS ET LES SOCIÉTÉS

Je crois qu'en général on admet que les renseignements personnels qui ont été fournis confidentiellement au gouvernement ne devraient pas pouvoir être divulgués. L'exemption que propose le Livre vert (iv) admet cette opinion. Nous croyons que l'information fournie par les sociétés devrait jouir de la même protection et les exemptions que suggèrent le Livre vert aux alinéas (iii), (vii) et (ix) ont toutes trait à cette question, quoique de diverses façons. Aux fins d'analyse, l'information confidentiellement fournie par les sociétés peut être considérée sous trois aspects principaux.

Premièrement, nous croyons qu'il va de soi que l'information visant la propriété d'une société et ses secrets d'ordre commercial devrait être exemptée. La nature-même de ces renseignements exige que leur caractère confidentiel soit strictement gardé: leur divulgation minerait la position concurrentielle d'une firme. Malheureusement, nous ne croyons pas que l'exemption proposée à l'alinéa (vii) soit assez claire sur ce point et recommandons qu'elle réfère spécifiquement aux secrets d'ordre commercial ou à l'information concernant la propriété des sociétés.

Deuxièmement, nous croyons qu'il est également évident que l'information qui doit être gardée confidentiellement en vertu d'un autre statut devrait être protégée. Cela serait réalisé par l'exemption proposée à l'alinéa (ix).

Enfin, il existe un autre domaine où l'information fournie par les sociétés devrait être protégée. De nos jours, les entreprises industrielles répondent volontairement à de nombreux sondages gouvernementaux et fournissent volontairement aux fonctionnaires beaucoup de renseignements sans qu'aucun statut ne les y oblige. On devrait encourager cette collaboration parce qu'elle sert bien l'intérêt public. Toutefois, si la population devait avoir accès à ces renseignements confidentiels, nous croyons que les sociétés hésiteraient beaucoup à les fournir volontairement.

L'exemption proposée dans le Livre vert à l'alinéa (vii) reconnaît dans une certaine mesure ce caractère confidentiel en prévoyant une exemption concernant l'information dont la divulgation aurait des effets nuisibles à la concurrence ou donnerait lieu à une perte financière considérable et indue. Toutefois, selon nous, toute Loi concernant la liberté d'information doit être aussi claire et spécifique que possible et, parce que des expressions comme «compromettrait la position con-

[Texte]

notification procedures before any disclosure, we propose an alternative.

Drawing upon the procedures already established under part IV of the Canadian Human Rights Act, we suggest that any information voluntarily given by corporations in confidence to the Government, should only be publicly released with the consent of the corporation. This, of course, would not prevent the release of information if it was aggregated so that the identity of an individual corporation was not disclosed and could not be ascertained. And, of course, it could not affect corporate information which was already required to be publicly disclosed under various statutes (e.g. Corporation and Securities Acts).

We therefore recommend that an exemption and procedures analogous to that provided for personal information under section 52(2) of the Canadian Human Rights Act should be adopted to provide for the confidentiality of corporate information.

APPEALS

A further area of concern to CMA is the type of appeal procedure that will be available to an applicant who complains he has improperly been denied access to information he has requested. Once it is accepted that the public should have a legal right of access to government documents, instead of a privilege or licence based on ministerial discretion, we submit it logically follows that complaints about the improper withholding of information should be finally decided by an extra-governmental body. To allow the relevant Minister to have the final say on such a complaint would be a return to the previously rejected proposition that public access should be by way of ministerial discretion.

The courts would seem to be the most obvious extra-governmental body appropriate for this task. In litigation, when the Crown refused to release documents on the basis of Crown privilege, the House of Lords has already held that the courts, and not a Minister, should decide whether or not documents should be released. (See *Conway v. Rimmer* (1968) A.C. 910). This decision which has been reversed in Canada by section 41(2) of the Federal Court Act should be reinstated by the repeal of section 41(2).

Gentlemen, we are pleased to have this opportunity of discussing our submission with you on legislation on public access to government documents. Our submission deliberately confines itself to a conceptual discussion of three issues: the effects of disclosure on the constitutional doctrines of responsible government and Cabinet solidarity, on the legitimate claims of personal and corporate confidential information, and it also discusses the appeal procedure for an applicant com-

[Traduction]

currentielle» et «causerait un préjudice sérieux» demandent à être définies et exigeraient de complexes procédures d'avis préalablement à toute divulgation, nous proposons une autre option.

Nous inspirant des procédures déjà établies en vertu de la partie IV de la Loi canadienne sur les droits de la personne, nous suggérons que nul renseignement fourni volontairement et confidentiellement au gouvernement par les sociétés ne soit rendu public sans le consentement desdites sociétés. Naturellement, cela n'empêcherait pas la divulgation d'une information si elle était intégrée de telle sorte que l'identité d'une société individuelle ne puisse être révélée ou divulguée. En outre, cela ne pourrait toucher l'information fournie par une société si cette information doit déjà être rendue publique en vertu de divers statuts (ex. La loi sur les sociétés et les valeurs mobilières).

Nous recommandons donc qu'une exemption et des procédures analogues à celles qui sont prévues concernant les renseignements personnels en vertu de l'article 52(2) de la Loi canadienne sur les droits de la personne soit adoptée pour prévoir que l'information provenant des entreprises soit confidentiellement gardée.

APPELS

Une autre source de préoccupation pour l'AMC est le genre de procédure d'appels auquel pourra recourir quelqu'un qui estime qu'on lui a indûment nié l'accès à l'information qu'il a demandée. Une fois admis le fait que le public devrait avoir un droit légal d'accès aux documents du gouvernement—plutôt qu'un privilège ou une licence à cet égard basés sur la discrétion ministérielle—nous croyons qu'il s'ensuit logiquement que les plaintes concernant la retenue indûe d'information devraient être jugées en fin de compte par un organisme extra-gouvernemental. Permettre au Ministre concerné d'avoir le dernier mot au sujet de ces plaintes équivaldrait à retourner à la proposition préalablement rejetée à l'effet que l'accès public à l'information devrait relever de la discrétion ministérielle.

Il semble que les tribunaux soient les organismes extra-gouvernementaux tout indiqués pour exercer cette responsabilité. Dans le domaine des litiges, lorsque la Couronne a refusé de communiquer des documents en alléguant qu'il s'agissait d'un privilège de la Couronne, la Chambre des Lords a déjà soutenu que les tribunaux et non un ministre, devraient décider si les documents en question devraient ou ne devraient pas être communiqués. (voir *Conway vs. Rimmer* (1968) A.C. 910). Cette décision, renversée au Canada par le paragraphe 41(2) de la Loi sur la Cour fédérale, devrait être remise en vigueur par l'abrogation dudit paragraphe.

Messieurs, je suis heureux d'avoir l'occasion de discuter avec vous de notre mémoire sur la Législation sur l'accès aux documents du gouvernement. Dans notre mémoire, nous nous limitons délibérément à une étude théorique de trois aspects: les effets de la divulgation sur les doctrines constitutionnelles du gouvernement responsable et de la solidarité du cabinet, ainsi que sur les demandes légitimes d'information confidentielle sur des particuliers et des sociétés, et la procédure

[Text]

plaining that he has been improperly denied access to government documents. We have done this because we felt no special qualifications to comment upon many of the other aspects of this subject, and because the government's Green Paper is itself a conceptual discussion.

We start from the position that there is no longer any argument that there should be legislation providing reasonable access for the public to government documents. Discussion centres around whether or not the legislation should provide for secrecy subject to exemption, or provide for disclosure subject to exemption; what those exemptions should be, whether the public has a legal right to access; and how to deal with disputes on accessibility of documents. Our answer to these questions is that we believe Canada should have a freedom of information act creating a right of access to government information, that is should be biased in favour of disclosure rather than secrecy, and that disputes should be settled by a respected, extra-governmental body.

We recognize that such legislation could represent a change in the theory of our constitutional law because it would mean that Her Majesty's business was now largely the public's business. But we suggest that just as the mediæval notion of Her Majesty's business evolved with development of parliamentary, responsible government, so it can continue to evolve and to accommodate the needs of today without fundamentally changing our system of government.

This is the first issue we address in our submission. While it is clear, in our view, that the deliberations of Cabinet and its committees should remain confidential, the question of advice to Cabinet and to ministers needs careful consideration. The Green Paper itself admits that a minister could not be criticized for the contents of government documents representing no more than analysis or recommendations of individual officials, and not being statements of governmental or departmental policy. We believe this simply recognizes the fact that much of the activity of the Public Service is not related to their function of advising ministers when they make a decision upon governmental or departmental policy, or as may be required by a specific statute. We think it is only this ministerial advice function of the civil service that calls for secrecy.

• 1000

If, for example, the Cabinet is making a decision under the Foreign Investment Review Act or deliberating on the revision of Canada's competition policy, then documents containing opinions and recommendations to Cabinet on these matters should be confidential. Other information, even if it is contained in Cabinet documents, should, on principle, be accessible to the public.

We suggest a distinction could be made between decisions of Cabinet or ministers and the actions or decisions of public servants administering government policy or legislation. The former constitutes the very essence of government; not only

[Translation]

d'appel pour un requérant qui estime qu'on lui a refusé à tort l'accès à des documents du gouvernement. Nous nous sommes ainsi limités parce que nous estimions ne pas avoir de qualifications spéciales pour commenter d'autres aspects de la question et parce que le Livre vert du gouvernement est lui-même une étude théorique.

Selon nous, il n'y a plus d'arguments militant en faveur d'une loi prévoyant un accès raisonnable aux documents du gouvernement. La discussion se centre autour de la question de savoir si la loi devrait prévoir le secret, avec des exceptions, ou plutôt la divulgation toujours avec des exceptions. On cherche également à savoir quelles seront ces exceptions, si le public a un droit d'accès légal; et comment régler les litiges en la matière. Notre réponse à ces questions est que, selon nous, le Canada devrait avoir une loi sur la liberté de l'information créant un droit d'accès aux renseignements gouvernementaux, que cette loi devrait favoriser la divulgation plutôt que le secret, et que les litiges devraient être réglés par un organisme extragouvernemental commandant le respect.

Nous reconnaissons qu'une telle loi pourrait entraîner un changement dans notre droit constitutionnel parce qu'elle voudrait dire que les affaires de l'État sont maintenant en grande partie les affaires du peuple. Nous estimons que tout comme la notion médiévale des affaires de l'État a évolué de concert avec la notion du gouvernement responsable, elle peut continuer à évoluer de façon à correspondre aux besoins de l'heure sans qu'il soit nécessaire de changer les fondements de notre système de gouvernement.

C'est la première question traitée dans notre mémoire. Bien qu'à notre avis il soit clair que les délibérations du cabinet et de ses comités devraient demeurer confidentielles, la question des avis fournis au cabinet et aux ministres doit être soigneusement étudiée. Le Livre vert lui-même admet qu'un ministre ne devrait pas être critiqué pour le contenu de documents du gouvernement qui sont en fait des analyses ou des recommandations d'agents particuliers et non pas des déclarations de politique gouvernementale ou ministérielle. Selon nous, cela ne fait que reconnaître le fait qu'une bonne partie des activités de la Fonction publique n'a rien à voir avec la fonction de conseiller les ministres qui prennent une décision de politique gouvernementale ou ministérielle, ou selon les exigences d'une loi en particulier. Nous estimons que c'est cette fonction de conseiller ministérielle assumée par la Fonction publique qui exige le secret.

Si, par exemple, le Cabinet prend une décision en vertu de la Loi sur l'examen de l'investissement étranger ou délibère sur la révision de la politique de la concurrence du Canada, les documents contenant des opinions et des recommandations au Cabinet sur ces questions devraient être confidentiels. Les autres renseignements, même s'ils sont contenus dans des documents du Cabinet, devraient en principe être accessibles au public.

Nous estimons qu'une distinction devrait être faite entre les décisions du Cabinet ou des ministres et les actions ou décisions des fonctionnaires qui administrent la politique du gouvernement ou les lois. Les premières constituent l'essence

[Texte]

should the deliberations of Cabinet and its committees be confidential, so should all relevant written advice or opinion tendered to Cabinet or ministers. Other documents should not be regarded as confidential, simply on the basis that they are necessary to preserve our system of responsible government, although they may be confidential because of some other legitimate exemption.

Having reached this conclusion we went on to consider what protection would be necessary for persons or corporations supplying the public service with information relating to their business. It was clear to us that information confidentially provided under the terms of another statute should be treated as confidential under any freedom of information act. It was equally clear that corporate proprietary information and trade secrets should be exempted.

There was another area, however, which caused us further concern; there were corporations voluntarily answering government surveys without being under any statutory compulsion to do so. This fairly common practice should be encouraged because it would be unfortunate if corporations only supplied information when required to do so by statute, but because this information is often regarded by the corporation as confidential, the practice is only likely to continue if such information is exempted from disclosure under any freedom of information act, unless, of course, the corporation consents. This would not prevent the disclosure of business information if it was aggregated so that the identity of the corporation supplying the information was not disclosed and could not be ascertained. And it would not, of course, affect corporate information already required to be publicly disclosed under statutes such as the Canada Business Corporations Act.

We have observed that section 52(2) of the Canadian Human Rights Act already provides the confidentiality of information voluntarily supplied by natural persons, and we think a similar procedure should be adopted to provide for the confidentiality of corporate information. We see no basis in principle for making a distinction between the treatment accorded information from corporations and from individuals. The key to disclosure versus confidentiality lies in the category of the information, not the source of the information.

A further area of concern to CMA is the type of appeal procedure available to an applicant complaining that he is improperly being denied access to information. Once it is accepted that the public should have a legal right to access, rather than a privilege or license based on ministerial discretion, we submit it logically follows that complaints about the improper withholding of information should be finally decided by an extragovernmental body. Equally, complaints about the improper disclosure of information. To allow the relevant ministers to have the final say on such a complaint would be a return to the previously rejected proposition that public access should be by way of a ministerial discretion; and this is really another way of saying that information cases should not be

[Traduction]

même du gouvernement: les délibérations du Cabinet et des comités devraient être confidentielles ainsi que tous les avis ou opinions écrits soumis au Cabinet ou aux ministres. Les autres documents ne devraient pas être considérés confidentiels simplement parce que c'est nécessaire pour préserver notre système de gouvernement responsable, bien qu'ils puissent être considérés confidentiels pour d'autres raisons légitimes.

Ayant tiré cette conclusion, nous poursuivons avec la protection qu'il faudrait accorder aux personnes ou sociétés qui fournissent à la Fonction publique des renseignements sur leurs affaires. Il était clair pour nous que les renseignements fournis sous le sceau du secret en vertu d'une autre loi, devraient être considérés confidentiels dans toute loi sur la liberté de l'information. Il était également clair que les renseignements sur la propriété des et les secrets commerciaux des sociétés devraient constituer des exceptions.

Il y a une autre question qui nous a causé beaucoup d'inquiétude; il y a des sociétés qui ont répondu volontairement à des enquêtes gouvernementales, sans y être obligées par une loi quelconque. Cette pratique assez courante devrait être encouragée parce qu'il serait malheureux que les sociétés ne fournissent des renseignements que lorsqu'elles y sont tenues par la loi. Comme ces renseignements sont souvent considérés par les sociétés comme confidentiels, la pratique ne continuera que si ces renseignements sont protégés de la divulgation en vertu de la loi sur la liberté de l'information, à moins évidemment que la société ne consente à la divulgation. Cette protection n'interdirait pas la divulgation de renseignements sur les sociétés, s'ils étaient présentés de telle sorte qu'il soit impossible d'identifier les sociétés les ayant fournis. Cela ne toucherait évidemment pas les renseignements qui doivent déjà être divulgués en vertu de lois comme la Loi sur les corporations commerciales canadiennes.

Nous avons remarqué que le paragraphe 52(2) de la Loi sur les droits de la personne accorde déjà un caractère confidentiel aux renseignements fournis volontairement par des personnes physiques, et nous estimons qu'il faudrait adopter une disposition semblable en ce qui concerne les renseignements des sociétés. Nous ne voyons aucune raison, en principe, pour établir une distinction entre les renseignements fournis par des sociétés et ceux qui sont fournis par des individus. Le critère utilisé pour déterminer si des documents doivent demeurer confidentiels devrait être la catégorie des renseignements et non la source de ces renseignements.

L'AMC s'inquiète également du genre de procédure d'appel à la disposition d'un requérant qui estime qu'on lui a refusé à tort l'accès à des renseignements. Une fois admis que le public devrait avoir un droit d'accès, plutôt qu'un privilège ou un permis soumis à la discrétion ministérielle, nous estimons que logiquement, les plaintes au sujet d'un refus injustifié devraient être réglées par un organisme extragouvernemental, tout comme les plaintes au sujet d'une divulgation indue de renseignements. Si l'on permettait au ministre compétent d'avoir le dernier mot en cas de plainte, on en reviendrait à la proposition antérieure déjà rejetée voulant que l'accès aux documents soit laissé à la discrétion du ministre; ce qui revient à dire que les demandes d'information ne devraient pas être

[Text]

construed as matters of information policy. As we say in our brief, the courts would seem to be the most obvious extragovernmental body appropriate for this task. What is important is that there should be an impartial, respected extragovernmental body which can make a binding decision.

We look forward to discussing these matters with you, sir.

The Chairman: Thank you very much. Now do the other representatives wish to add anything at this stage?

Well, then I think we are open for questions. I should have begun perhaps by saying how much I regret that there was this long delay in beginning our proceedings. It must be very inconvenient for you and very trying, and I can only express my own profound regret and I am sure that of all the members of the committee.

Now, who wants to . . .

Senator Godfrey: Of all the members of the committee who were here.

The Chairman: Yes.

Who wants to open the ball with questions? Senator Godfrey.

• 1005

Senator Godfrey: I notice in your brief you say that:

The Green Paper admits that a minister could not be criticized for the contents of government documents representing no more than analysis or recommendations of individual officials.

I am not quite sure, where does that say that in the Green Paper?

Mr. G. C. Hughes (Director, Legislation, Taxation and Technical Group, Canadian Manufacturers' Association): On page 5, Senator, about the sixth line down. If I may quote it:

For example, a Minister could not be criticized for the contents of government documents which represent no more than the analysis or recommendations of individual officials or consultants and are not government or departmental policy.

Senator Godfrey: When I read that I just could not help thinking of the time when Mr. Diefenbaker disclosed a document prepared by Mr. Sharp back in 1957, which was again a recommendation. Was he not Assistant Deputy Minister, Trade and Commerce, or something?

The Chairman: I think he was Deputy Minister.

Senator Godfrey: Or Deputy Minister. I think any time a recommendation is made by a senior official of the government which it decides not to follow, you can use that as a tool to criticize the government. Cannot any official embarrass the government by putting in some recommendation, knowing beforehand that it can not only embarrass the government—

[Translation]

considérées comme des questions de politique d'information. Comme nous le disons dans notre mémoire, les tribunaux semblent être l'organisme extragouvernemental le plus approprié pour cette tâche. L'important, c'est qu'il y ait un organisme extragouvernemental impartial et respecté qui pourrait prendre des décisions exécutoires.

Nous serons heureux de discuter de ces questions avec vous.

Le président: Merci beaucoup. D'autres représentants veulent-ils ajouter quelque chose à ce stade?

Je pense que nous pouvons maintenant passer aux questions. J'aurais peut-être dû commencer par dire combien je regrette que nous ayons été si long à ouvrir la séance. Cela doit vous être très pénible et je ne peux que vous exprimer mon profond regret ainsi que, j'en suis sûr, celui des membres du Comité.

Qui veut commencer . . .

Le sénateur Godfrey: De tous les membres du Comité qui sont présents.

Le président: Oui.

Qui veut ouvrir le bal en posant la première question? Sénateur Godfrey.

Le sénateur Godfrey: Je remarque que dans votre mémoire vous déclarez:

Le Livre vert admet qu'un ministre ne saurait être critiqué à cause de la teneur de documents gouvernementaux qui ne constituent rien de plus que des analyses ou des recommandations de certains fonctionnaires.

Je ne sais pas exactement où cela se trouve dans le Livre vert.

M. G. C. Hughes (directeur, Législation, Fiscalité et techniques, Association des manufacturiers canadiens): Monsieur le sénateur, cela se trouve à la page 5, à partir de la onzième ligne en partant du haut. Permettez-moi de vous citer cet extrait:

Par exemple, on ne pourrait critiquer un ministre pour le contenu des documents du gouvernement qui ne constituent rien de plus que des analyses ou des recommandations de certains fonctionnaires ou conseillers particuliers et ne correspondent pas à la politique du gouvernement ou du ministère.

Le sénateur Godfrey: En lisant cela, je n'ai pas pu m'empêcher de penser à l'époque où M. Diefenbaker avait divulgué un document préparé par M. Sharp en 1957; il s'agissait d'une recommandation. N'était-il pas sous-ministre adjoint au ministère du Commerce ou quelque chose du genre?

Le président: Je crois qu'il était sous-ministre.

Le sénateur Godfrey: Sous-ministre. Pour critiquer le gouvernement, on pourrait par exemple utiliser le fait qu'il décide de ne pas donner suite à une recommandation qui lui a été formulée par un haut fonctionnaire. Un fonctionnaire ne peut-il pas gêner le gouvernement en formulant une recommandation dont il sait à l'avance qu'elle ne sera pas suivie, que

[Texte]

the government has no intention of following it—but it would be fuel for the Opposition? What is your reaction to that?

Mr. Chalfen: It is certainly not impossible sir.

I would assume that in the general case, though, officials do not put items in knowing they are going to embarrass their political masters. I think if one is approaching this in the question of a discussion such as the Green Paper is promoting, I would feel quite strongly that you ought to concentrate on the most likely case rather than on the remote case.

Senator Godfrey: But now the official can say anything he wants because he knows that it is only going to be completely candid if nobody is going to see it except the minister. Whereas if the public is going to see it, he has to start thinking about the effect on the public, his own career, and is he going to get the minister mad at him. The minister may say, My God, if that is published . . .

Mr. Chalfen: Is not the question whether or not this comes to be accepted as an acceptable matter to be criticized? Does the civil service require total secrecy or not, an onymity, because it cannot withstand criticism, the same as an officer of a corporation gets criticism from his shareholders on any matter which is his responsibility in a functional sense? I find some difficulty with that idea. Perhaps the civil service occasionally should not object to the ideas that have gone into policy formulation being available for scrutiny.

Mr. Hughes: If I could add to that, Mr. Chairman, I think the reason we are so interested in this statement is that it is the first public acknowledgment that the strict theory of ministerial responsibility is eroding, and we use it for that purpose. The point you make, though, that it could be abused, I think quite clearly is analytically correct. When you read this in its context—I just have now reviewed the second sentence, the one following, which says:

Though presumably the Minister may be questioned to ascertain the status of such documents, he cannot be considered ipso facto responsible for them in the same sense in which he is held to be responsible for, say, the administrative actions taken in his department.

The author, I could only suggest, was not addressing the problem that you have in mind. However, when I read it, the inference I took from it was that it was junior or middle-level civil servants who were writing memoranda and coming up with policies rather than the final document which might go to the minister for his consideration. Now it is not stated, therefore the point that you make is perfectly valid. In other words, we refer to it as the first acknowledgement of which we are aware that the strict principle of ministerial responsibility is acknowledged by, in this case the officials of the Secretary of State department, to be eroding.

[Traduction]

le gouvernement n'a pas l'intention de s'y intéresser . . . Cela permettrait d'alimenter les critiques de l'opposition. Que pensez-vous de cela?

Mr. Chalfen: Certes, monsieur, cela n'est pas impossible.

Cependant, en règle générale, je pense que les fonctionnaires ne mettront pas leurs maîtres politiques dans l'embarras de manière intentionnelle. Si l'on veut aborder cette question dans le cadre du débat lancé par ce Livre vert, je crois très fermement que l'on devrait se concentrer sur les cas les plus probables et non pas sur ceux qui risquent le moins de se présenter.

Le sénateur Godfrey: Cependant, le fonctionnaire en question peut dire tout ce qu'il veut il sait que cela ne sera rien de plus qu'un exercice de franchise si personne ne s'en aperçoit, sauf le ministre. Cependant, il faudra qu'il tienne compte de l'incidence de ses dires sur sa carrière si le public devait en avoir connaissance et il devra veiller à ne pas s'attirer les foudres du ministre. Ce dernier pourrait dire, «Grand Dieu, si cela devait être publié . . .»

Mr. Chalfen: Ne s'agit-il pas de savoir si cela pourrait être accepté comme pouvant donner lieu à des critiques? La Fonction publique doit-elle s'enfermer dans un secret le plus total, dans l'anonymat, parce qu'elle ne peut affronter les critiques comme peut le faire le responsable d'une société qui est soumise à celles des actionnaires pour toutes les questions relevant de sa responsabilité? J'éprouve quelque difficulté à comprendre cette idée. A l'occasion, la Fonction publique ne devrait pas s'opposer à ce que l'on puisse examiner les idées qui ont été traduites par des politiques.

Mr. Hughes: Monsieur le président, permettez-moi d'ajouter que, à mon avis, si nous nous intéressons tant à cette déclaration, c'est que, pour la première fois, on reconnaît publiquement que le principe de la responsabilité ministérielle est en train de s'effriter; c'est la raison pour laquelle nous insistons sur cela. Cependant, vous avez dit qu'on pourrait en abuser et, à mon avis, je crois que cela est tout à fait correct du point de vue de l'analyse. Compte tenu de ce contexte . . . je viens de revoir la phrase qui suit, laquelle déclare:

Même si le ministre peut probablement être interrogé pour confirmer la teneur de ces documents, il ne peut en être considéré par le fait même responsable au même titre qu'il est responsable, par exemple, des mesures administratives prises par son ministère.

Permettez-moi d'indiquer que l'auteur n'a pas abordé le problème auquel vous pensez. J'estime cependant que cela concerne les cadres moyens de la Fonction publique qui rédigent des mémoires et proposent des politiques et non pas ceux qui rédigent les documents définitifs qui sont soumis à l'examen du ministre. Comme cela n'est pas dit noir sur blanc, ce que vous avez déclaré est tout à fait valable. Autrement dit, c'est la première fois, à notre avis, que l'on reconnaît le fait que le principe de la responsabilité ministérielle est en train de s'effriter et, dans le cas qui nous intéresse, cela concerne les fonctionnaires du Secrétariat d'État.

[Text]

• 1010

Senator Godfrey: Yes, I must say I am very strongly in favour of the general principle of the freedom of information. I agree with 90 per cent of what you have said, but this is one area that really concerns me and, I think, where confidentiality should be protected so that officials and other people can with complete candour give us the kind of advice they should be giving—and can reduce it to writing instead of having to give it verbally, which is, I think, what happens in Sweden and in other places.

Mr. Chalfen: I think, sir, that I would like to suggest a distinction that one can usefully consider, and that is the vast area of advice which does not lead to a ministerial decision and the relatively small area of documentation which is intended to lead to a ministerial decision. I think if we were to concentrate on trying to define the latter area as a basis for the distinction, whether it was restricted to the first rank reporting to the minister or a little bit further, there may be some room for discussion about early drafts and so forth. But I think the principle to be followed is to keep that second section really quite limited and recognize that the majority of the disclosure in which I think the public has a legitimate interest is the great bulk, which is the first area.

Senator Godfrey: Yes, I think this is a rather interesting concept which I have not really given too much thought to. I think you may have a very good point on that but I have not really thought it through in my own mind; because there are certainly lots of documents that for the protection of the public should be made available—and I am thinking of even routine things like meat inspection reports of packing houses in the Province of Quebec. This is something which, under our present law, if somebody gets poisoned, you can get it when you sue under the Fatal Accidents Act but you cannot get it in order to avoid being poisoned.

I would like to try you out on one other idea. I think I agree entirely with you that it has to be an independent appeal procedure but one thing that has been rather worrying me in my own mind is whether it should be the courts or whether you would have somebody with the same kind of status as the Speaker of the House or the Auditor General being set up. Because, after going to Washington, I was a little bit concerned about the enormous flow of business and how the courts were getting clogged up with this sort of thing.

At the last meeting we had, I think the general consensus of those who spoke was that they were in favour of the court procedure. The Green Paper rather seems to favour some kind of an official who acts in an advisory capacity—which I think would be completely useless, myself, and I have already prejudged the issue as far as that is concerned—but I am wondering whether or not you could not combine the two. This would save the public a lot of time, having an official that the public could appeal to who could give a nonbinding decision, saying

[Translation]

Le sénateur Godfrey: Oui, je dois dire que je suis fermement en faveur de la liberté d'information. Je suis d'accord avec vous à 90 p. 100 mais il s'agit là d'un domaine qui me préoccupe profondément et, à mon avis, tout ce qui est de nature confidentielle devrait être protégé afin que les fonctionnaires et les autres nous donnent en toute franchise les renseignements nécessaires... ceci pourrait être donné par écrit et non pas oralement comme on le fait, je pense, en Suède et dans d'autres pays.

M. Chalfen: Permettez-moi, monsieur, de vous signaler une distinction qui serait utile. Je veux parler d'une part des conseils, assez nombreux d'ailleurs, qui ne conduisent pas à une décision de la part du ministre et, d'autre part, des documents, en nombre relativement limités, qui sont censés avoir une incidence importante dans le cadre du processus décisionnel. Si nous essayons de définir le deuxième domaine, aux fins de la distinction, si l'on dit par exemple qu'il recouvre uniquement les documents de première importance communiqués au ministre, peut-être pourrait-on alors parler des premiers projets et ainsi de suite. Cependant, à mon avis, il faut faire en sorte que ce second domaine soit très limité et accepter que ce soit les conseils et documents entrant dans la première catégorie donc qui soient divulgués au public; en effet, j'estime qu'il est dans l'intérêt légitime du public qu'il en soit ainsi.

Le sénateur Godfrey: Oui, voilà une idée intéressante sur laquelle je ne me suis en fait pas trop penché. Peut-être avez-vous tout à fait raison, mais je dois dire que je n'ai pas trop pensé à cette idée, et à certes beaucoup de documents qui qui devraient être divulgués, pour la protection du public... je pense à des documents tout à fait courants comme les rapports d'inspection de la viande faite dans les abattoirs de la province de Québec. En vertu de la loi actuelle, vous pouvez obtenir ces documents si vous intétez des poursuites au terme de la Loi sur les accidents fatals parce que vous avez été empoisonné mais, cependant, vous ne pouvez les obtenir en vue de prévenir tout empoisonnement.

J'aimerais vous soumettre une autre idée. Je suis totalement d'accord avec vous pour dire qu'il devrait y avoir une procédure d'appel indépendante mais ce que je me demande, c'est si on devrait interjeter appel devant les tribunaux ou s'il faudrait créer un poste dont le titulaire aurait en quelque sorte le même statut que l'Orateur de la Chambre des communes ou le Vérificateur général. En effet, je me suis rendu à Washington et ce qui m'a préoccupé, c'est la quantité de travail à effectuer et le fait les tribunaux se trouvent presque bloqués par ces genres de choses.

Lors de la dernière séance, tout ceux qui ont pris la parole étaient, je pense, en faveur des procédures devant les tribunaux. Dans le Livre vert par contre, on semble préférer le principe du fonctionnaire qui agirait en quelque sorte en tant que conseiller... à mon avis, cela serait tout à fait inutile et, à ce propos, j'ai déjà donné un jugement préalable... quoi qu'il en soit, je me demande s'il ne serait pas possible de combiner les deux. Si le public pouvait interjeter appel auprès d'un fonctionnaire qui pourrait rendre sans s'engager une décision,

[Texte]

either that you have got a good case or have not got a good case. He is an expert and he would tell the man.

If the man gets his advice that he has not got a good case, he would probably quit there. If he says, "You have got a good case and it should be released", then he can go to the courts; and that official can even then, in cases where he thinks it should be disclosed—and he will have been able to see the document on a confidential basis—go there as a friend of the court or even the friend of the person who is applying and argue the case, even in camera, against the departmental lawyer who has already seen the document and therefore has a great advantage over the person who is applying, whose counsel will not be able to see it: whether we could not get some kind of a combination of both.

It would cut down on the amount of litigation; it would cut out a lot of unnecessary appeals; and as long as you had the right type of person there that people had confidence in, they would accept his opinion, generally speaking. But if they did not want to, they could appeal.

Mr. Chalfen: I think that is, if I may say so, sir, an extremely worthwhile approach. Our brief recommended an ultimate appeal to the courts but we do feel that the correct administrative appeal procedure must be available and that the courts ought not to be readily resorted to. I think that your suggestion is entirely in keeping with our own feeling about the matter; that is, that within each department we would anticipate some sort of administrative appeal procedure, readily available, and that if there was still disagreement, we would have absolutely no objection to an inter-position of a person, perhaps the privacy commissioner or somebody, with power to assist in trying to reach a decision. But the ultimate power to decide we feel with you should reside in the court.

We do not feel at all happy with the green paper approach. If I could refer you to page 17 at the bottom where the discussion of judicial review takes place, the suggestion is that a judge would become a judge of a minister's actions. He should have the power to replace the opinion of the minister with his own opinion, to change his role entirely, that is, the judge's role entirely, and to bring him into the political arena where he cannot properly defend himself.

• 1015

Yet it is suggested in each of the other options—there is an underlying assumption that one would get an impartial review from options 1, 2, 3 and 4. There is no suggestion anywhere that options 1, 2, 3 and 4, which are considered preferable to option 5, judicial review—there is no suggestion that there would not be a reasonable position being adopted. I do not believe that a judge is any more or less capable of informing himself of the facts and making a balanced viewpoint than would be a privacy commissioner or anybody else. So we are very much with you on that one.

Mr. Hughes: In point of fact, Mr. Chairman, if I could add, the sentence we have suggested is misconceived when it says

[Traduction]

qui pourrait dire si les arguments que l'on avance sont valables ou non, je pense qu'il pourrait gagner beaucoup de temps. Ce fonctionnaire serait un spécialiste et il pourrait donner conseil.

Si l'individu en question se voit dire que ses arguments ne sont pas valables, il n'irait probablement pas plus avant. Cependant, si le fonctionnaire en question déclare à l'individu que ses arguments sont valables et qu'il devrait les faire valoir, il pourrait alors s'adresser aux tribunaux; si le fonctionnaire pense que le document en question, et qu'il aura pu consulter à titre confidentiel, devrait être divulgué, il pourrait appuyer l'individu devant le tribunal ou à huis clos, le défendre contre l'avocat du ministère, lequel aura déjà consulté ledit document et sera donc en position d'avantage par rapport au plaignant dont l'avocat n'aura pas eu connaissance du document en question. Je me demande donc s'il ne serait pas possible de combiner ces deux possibilités.

Cela réduirait le nombre de litiges; cela supprimerait les appels inutiles; si le public a confiance en la personne qu'on aura choisie pour remplir ces fonctions, il acceptera ses opinions. S'il n'est pas d'accord avec ses opinions, il y a toujours la possibilité d'interjeter appel.

M. Chalfen: Monsieur, permettez-moi de dire que, à mon avis, il s'agit là d'une approche extrêmement intéressante. Dans notre mémoire, nous recommandions que, en dernier lieu, on puisse interjeter appel devant les tribunaux et, à notre avis, il importe qu'il soit possible d'interjeter appel, mais nous préférierions que l'on ne puisse pas trop facilement avoir recours aux tribunaux. Je pense que votre proposition est tout à fait conforme à nos idées sur la question; au sein de chaque ministère, nous pensons qu'il serait bon de prévoir une procédure d'appel administratif pouvant être utilisée sans difficulté et, si le désaccord persiste, nous serions tout à fait d'accord pour que l'on nomme une personne qui puisse aider à ce qu'une décision soit prise. Cependant, à notre avis, c'est aux tribunaux qu'il conviendrait de décider en dernier lieu.

Le Livre vert ne nous satisfait absolument pas. Permettez-moi de porter votre attention à la page 18, au milieu de la page, à la rubrique: Examen judiciaire. On y parle d'un juge qui devrait juger les actes d'un ministre, qui devrait exprimer une opinion en vue de remplacer celle du ministre, ce qui équivaldrait à changer complètement son rôle, c'est-à-dire celui du juge, et à le traîner dans l'arène politique où il n'est pas en mesure de se défendre.

Dans le cadre de chacune des autres options... on laisse supposer que les options n^{os} 1, 2, 3 et 4 permettraient un examen impartial. Nulle part on indique que les options n^{os} 1, 2, 3 et 4, qui sont considérées comme préférables à l'option 5, ne constitueraient pas une position raisonnable. Je ne pense pas qu'un juge soit mieux ou moins bien en mesure de s'informer des faits et de se faire une idée pondérée qu'un commissaire à l'information ou que n'importe qui d'autre. Par conséquent, nous sommes tout à fait d'accord avec vous à ce propos.

M. Hughes: Monsieur le président, permettez-moi d'ajouter que la phrase à laquelle nous avons fait allusion est mal

[Text]

that judicial review would require the judge to become a judge of the minister's actions. It is getting substance and procedure mixed up. This would be a procedural matter. The judge would not be judging the minister's actions as a minister of the Crown. He would be making a procedural decision, which he is by training very well able to make, as to whether or not the particular document comes within the intention stipulated in the statute. It does not deal with the substance, so we are suggesting that this passage here is misconceived.

Senator Godfrey: That is a very mild word. When I read it I just thought, rubbish. Courts are looking at the actions of ministers all the time. You have provisions in the Federal Court Act, Section 28, for example, which gives the federal Court of Appeal the right to look at a minister's decision, provided it is not a straight administrative decision. In that case it would be judicial or semi-judicial.

I just could not follow that at all. It is already recognized in Section 41(1) of the Federal Court Act. There is a provision right there for the courts to decide whether a minister is justified to hold back. I do not know who let that one go by.

I think those are all the questions I have.

The Chairman: Mr. McKinley.

Mr. McKinley: On page 5 of your brief here, having to do with personal and corporate confidential information, I think we would all agree that anybody in business, no matter what kind of business, particularly manufacturing or production or anything like that, treats the information that you get back from surveys taken as very valuable. At least, I did before I came into politics in my business. So from a standpoint of looking at it from helping your business judgments day to day, I think it is important that the information the government asks for be provided.

You state some reservations as to what information should be provided and what should be kept confidential. I would like you to break that down a little more and tell us what information manufacturers would be glad to provide and glad to have made public. I understand there would be some information you would not want to be made public on a personal or a company or a corporate basis. But, let us look at it from the over-all picture, which is valuable information when it is all put together and it comes back to you. I used to treat that information almost as a bible. What kind of information would you be providing that you would not want to be made public on an over-all industry basis—not on a personal corporate basis? Is there some information along that line? I cannot think of too much other than . . . Well, I really cannot think of too much.

• 1020

Mr. Chalfen: I would suggest, sir, that it really goes to the question of the purpose for which the information is initially collected. If it is collected for the clear purpose of making

[Translation]

conçue. On y dit que, dans le cadre de l'examen judiciaire, on exigerait du juge qu'il juge les actes d'un ministre. Le fond et la procédure sont quelque peu mélangés. Il s'agirait là d'une question de procédure. Le juge ne jugerait pas les actes du ministre en tant que ministre de la Couronne. Il rendrait une décision en ce qui concerne la procédure, ce qu'il serait tout à fait à même de faire vu sa formation; il dirait si oui le document en question est conforme aux intentions de la loi. Cela n'a rien à voir avec le fond et à notre avis, ce passage est mal rédigé.

Le sénateur Godfrey: C'est un euphémisme. Quand j'ai lu cela, j'ai pensé que c'était tout simplement bon à mettre à la poubelle. Les tribunaux jugent en permanence les actes des ministres. En vertu de l'article 28 de la Loi sur la Cour fédérale, par exemple, la Cour d'appel fédérale est habilitée à examiner les décisions des ministres à condition qu'il ne s'agisse pas de décisions d'ordre administratif. Dans ce cas, il s'agirait d'un examen judiciaire ou semi-judiciaire.

Je ne pouvais tout simplement pas comprendre. Cela est déjà prévu à l'article 41(1) de la Loi sur la Cour fédérale. Cet article stipule que les tribunaux peuvent décider si le ministre peut ou non empêcher la divulgation de certains documents. Je ne sais pas qui a permis que cet article soit adopté.

Je pense en avoir terminé.

Le président: Monsieur McKinley.

M. McKinley: A la page 5 de votre mémoire, vous parlez de l'information confidentielle concernant les particuliers et les sociétés. Je pense que tout le monde est d'accord pour dire que, dans les entreprises quelles qu'elles soient, on accorde beaucoup d'importance aux résultats des enquêtes. C'était tout du moins mon cas avant que je me lance dans la politique. De ce point de vue là, par conséquent, je pense qu'il est important que l'on fournisse au gouvernement les renseignements qu'il demande.

Vous exprimez quelques réserves quant au type de renseignements qui devraient être communiqués. Vous parlez de renseignements qui devraient être tenus confidentiels. J'aimerais que vous nous donniez plus de précisions à ce sujet et que vous nous disiez quels genres de renseignements les manufacturiers communiqueraient volontiers au public. Je comprends que vous ne voudriez pas divulguer certains renseignements à un particulier, à une société ou à un ensemble de sociétés. Mais prenons par exemple le genre de renseignements qui prennent une très grande valeur lorsqu'ils sont réunis et qu'on vous en fait part. J'ai toujours traité ce genre de renseignements comme une bible pour ainsi dire. Parmi les renseignements qu'on vous demande de fournir, quels sont ceux que vous ne voudriez pas voir divulgués à l'ensemble de l'industrie . . . et non pas à une société en particulier? Est-ce qu'il existe des renseignements de ce genre? Je n'en vois pas vraiment sauf peut-être . . . en fait, je n'en vois pas tellement.

M. Chalfen: D'après moi, monsieur, il faut en revenir à la question du motif pour lequel les renseignements ont d'abord été recueillis. S'il est clair qu'ils sont recueillis à la seule fin de

[Texte]

available a compilation of statistics, of value to a sector of business or business as a whole, then a judgment can be made by the corporation at that time whether or not it is appropriate to give information which would otherwise not be disclosed, on the basis that it is going to be compiled and the anonymity of the giver of the information is going to be preserved.

One of the serious concerns we have is a development analogous to a private person's information disclosed under Section 52(2), where the question is derivative and nonderivative use of information. We feel, basically, that information given for a particular purpose should be used for that particular purpose and only for that particular purpose. A statutory obligation to disclose information is a different matter because the presumption must be made that, in the course of debate on a particular statute, opportunities will be given to the CMA or others to make representations arguing for and against the breadth of a disclosure as called for in that statute; a policy decision is then reached by Parliament and we have to live by that. That is understood. But, what we are particularly concerned about is the widespread or widening use of diverting information, given for one purpose, to another purpose. We feel that industry wishes to co-operate in producing statistics of value to the community at large, but we also have to look at each other and third parties who would be interested in the information and decide whether or not (a) we have an obligation, and if we have no obligation to disclose, (b) whether we wish to make that disclosure. The concept of use for a particular purpose only, the declared purpose for which that information is being collected, is the key, much more so, I may suggest, than making any particular item of information available or not available. There is an inherent trust in the civil service, that if it says it is using the information for a particular purpose, it will be used for that purpose only, notwithstanding notorious exceptions to the contrary. There is a basic approach along those lines.

There is the whole different question of whether or not privilege or something else can be legitimately claimed for information that is being given, which is quite another subject.

Mr. McKinley: What you are saying, I believe, is that some information should be given that should be turned back to anybody that wants it collectively: I mean the collective information. Then there is other information that you believe should be given from corporations to government strictly for government use only.

Mr. Chalfen: Yes.

Mr. McKinley: Is that what you mean?

Mr. Chalfen: Yes, sir.

Mr. McKinley: What kind of information would you class in each of those categories?

[Traduction]

permettre à la compilation de statistiques pouvant présenter une valeur pour un secteur d'entreprises ou pour l'industrie en général, la société en question doit alors décider s'il convient ou non de donner ce genre de renseignements qui demeureraient secrets autrement, et cette décision sera fondée sur le fait que les renseignements seront simplement compilés et que l'anonymat de la source des renseignements sera préservé.

Nous craignons vraiment qu'on en vienne à faire un peu comme dans le cas de la divulgation des renseignements sur un particulier aux termes de l'article 52(2), où il est question d'usage dérivé et non dérivé des renseignements. Nous sommes d'avis qu'au fond les renseignements donnés dans un but précis devraient être utilisés dans ce but précis, et uniquement dans ce but précis. Lorsqu'une loi oblige la divulgation de certains renseignements, c'est une autre affaire, car à ce moment-là on suppose qu'au cours des débats sur la loi en question, des organisations comme l'Association des manufacturiers canadiens auront la possibilité de venir présenter leurs arguments pour et contre la divulgation complète des renseignements demandés par la loi en question; ensuite, le Parlement prend une décision sur la question et nous devons nous y soumettre. Il n'y a pas de malentendu en cela. Mais nous devenons particulièrement inquiets en voyant qu'on utilise de plus en plus certains renseignements pour des fins autres que celles qui étaient prévues au départ. Nous pensons que l'industrie est tout à fait disposée à participer à l'élaboration de statistiques pouvant présenter une valeur pour l'ensemble de la collectivité, mais il nous faut également tenir compte les uns des autres et des tierces parties qui s'intéresseraient à ce genre de renseignements, lorsque nous devons décider d'abord a) si nous sommes tenus ou non de divulguer les renseignements demandés, et deuxièmement si nous ne sommes pas tenus de divulguer les renseignements, b) si nous sommes disposés à les divulguer. A mon avis, le concept de l'utilisation des renseignements dans le but précis pour lequel ils ont été recueillis constitue davantage le nœud même de la question, puis le fait de décider si nous allons fournir un renseignement donné ou non. A la Fonction publique, il est sous-entendu que si l'on dit qu'on utilisera les renseignements dans un but précis, ils seront utilisés à cette fin uniquement, en dépit de certaines exceptions notoires. C'est le principe général qu'on applique.

Il y a par contre toute la question de savoir si quelqu'un peut légalement invoquer un privilège ou autre disposition relativement à des renseignements fournis, et c'est une toute autre question.

M. McKinley: Vous voulez dire, je crois, que certains renseignements fournis devraient être remis à quiconque les demande, mais sous forme de renseignements collectifs. Il y a en outre des renseignements que des sociétés pourraient fournir au gouvernement, d'après vous, uniquement à des fins gouvernementales.

M. Chalfen: En effet.

M. McKinley: Est-ce bien ce que vous voulez dire?

M. Chalfen: Oui, monsieur.

M. McKinley: Quel genre de renseignements classeriez-vous dans chacune de ces catégories?

[Text]

Mr. Chalfen: In the general category of statistical information would be distribution, for example, distribution of skills in a particular area, skills employed.

Mr. McKinley: Have you ever been asked for that kind of information?

Mr. Chalfen: Oh yes, we certainly have and we have given it on the assumption—there has been no understanding—that it is being used for the purpose of making compilations of anonymous statistics.

• 1025

Mr. Hughes: Perhaps it would be useful to observe that there has never been a problem with corporate information which would then be used in such a way that the identity of the corporations would not be disclosed. In other words, aggregated data is just not a problem. The problem is what about data which identified or from which the identity of the corporation giving it can be ascertained, and there are many ways of approaching that problem.

For example, the green paper says that it could be exempt under this heading or that heading, that it is competitive information or that it is already exempted under the terms of another statute. Well, we say clearly that if it is trade secrets, propriety information, that should be exempted because it is very sensitive information. If it is exempted under the terms of another statute, such as the Income Tax Act or the Statistics Act, that ought to be exempt under a freedom of information Act.

Using that categorization you are then left with a large area which we describe as information voluntarily given without there being a requirement to do so. I could suggest the recent survey by Industry, Trade and Commerce for their sector branches, line branches, to get a profile on, let us say, the steel industry or the automotive industry and so on. Those branches quite properly sent out, I am told, lengthy and very comprehensive questionnaires to companies in order to get that sort of sector profile, and it is being handled in confidence. The problem is: what would happen with a freedom of information Act?

The point Mr. Chalfen is making is that the information was given in confidence, in trust if you like, for a specific purpose. It was very sensitive information but it was given for a specific purpose. That ought to be protected. The essence of that information is confidential, therefore you then have got to think about a legislative scheme that will provide for that confidentiality, and there are different models.

The one we suggest is certainly administratively the most simple, and it is one analogizing the human rights Act and which simply says that you cannot release corporate informa-

[Translation]

M. Chalfen: Dans la catégorie générale des renseignements d'ordre statistique, il y aurait par exemple des renseignements sur la répartition des métiers dans un secteur donné, c'est-à-dire du type d'emplois offerts.

M. McKinley: Est-ce qu'on vous a déjà demandé ce genre de renseignements?

M. Chalfen: Oh oui, on nous en a certainement demandé et nous les avons fournis avec l'idée... il n'y a eu aucune entente... mais nous pensions que ces renseignements étaient utilisés en vue de compiler des statistiques anonymes.

M. Hughes: Il serait peut-être bon de souligner qu'il n'y a jamais eu de difficulté en ce qui concerne des renseignements fournis par des sociétés pour être utilisés de manière à ce que l'identité des sociétés en question ne puisse être divulguée. Autrement dit, les données regroupées ne représentent tout simplement pas de problèmes. La difficulté se présente lorsque des données divulguées identifient les sociétés en question ou permettent de les identifier, et il y a bien des façons d'aborder ce problème.

Par exemple, le Livre vert dit qu'il pourrait y avoir exemption aux termes de telle ou telle disposition, ou quand il s'agit des renseignements pouvant servir aux concurrents ou encore lorsqu'il s'agit des renseignements déjà exclus aux termes d'une autre loi. Nous disons sans équivoque que s'il s'agit de secrets de fabrication ou de renseignements sur la propriété des entreprises, ils devraient être exemptés parce qu'il s'agit de renseignements très délicats. S'il y a exemption aux termes d'une autre loi, comme la Loi de l'impôt sur le revenu ou la Loi sur la statistique, il devrait également y avoir exemption aux termes d'une loi sur la liberté de l'information.

Avec ce genre de catégories, vous vous retrouvez donc avec un groupe important de renseignements fournis volontairement sans qu'il existe aucune obligation de le faire. Il y a par exemple le cas de l'enquête effectuée récemment par le ministère de l'Industrie et du Commerce pour ses bureaux sectoriels, afin de préparer un profil, par exemple, de l'industrie sidérurgique ou de l'industrie de l'automobile et ainsi de suite. Ces bureaux ont donc évidemment distribué aux diverses sociétés, d'après ce qu'on me dit, de longs questionnaires très complets afin de pouvoir préparer un profil sectoriel, et les renseignements obtenus sont traités de façon confidentielle. Il s'agit maintenant de savoir ce qui se passerait si nous avions une loi sur la liberté de l'information.

M. Chalfen fait remarquer que ces renseignements sont donnés confidentiellement, en toute confiance si vous voulez, dans un but précis. Il s'agit-là de renseignements très délicats, mais qui ont été donnés dans un but précis. Il faudrait donc les protéger. Ces renseignements sont essentiellement confidentiels, par conséquent, il faut mettre au point une législation qui assure ce caractère confidentiel des renseignements, et il y a divers types possibles.

Le modèle que nous proposons est certainement le plus simple sur le plan administratif et il se calque sur la Loi canadienne sur les droits de la personne, disant simplement

[Texte]

tion unless you first obtain the consent of the corporation. There are exemptions or exceptions to that. Clearly, if it is going to be used for statistical purposes and aggregated, you do not need consent because the identity of the corporation is not an issue. I think equally clearly that if it is trade secrets, it ought to be exempt. However, the general rule we would suggest is a very simple one and it would iron out 90 per cent of the administrative problems: do not disclose corporate information without consent.

Mr. Chalfen: This is no different from the situation with information relating to particular individuals. I feel the two are very similar. The thrust of the privacy requirements under the Act, as they exist at the moment, is to protect the individual against information concerning himself from being used for basically other than the purposes, non-derivative purposes. We do not see at all why the source of the information—that is, a corporation or an individual—should make the slightest difference. The sale question is the category of information for which disclosure is being sought.

Mr. Hughes: In other words, if Parliament wishes information to be made public so that the corporation making the information available is identifiable, then it should legislate specifically on that. It is done so under the Canada Corporations Act, the securities Act and so on, where public returns are filed, and that is quite appropriate.

But apart from that and aggregated information, we are saying get the consent of the corporation because this information is being given for a specific purpose, given in confidence in fact.

Mr. McKinley: It seems to me that there is quite a difference from the standpoint of information they might get from individuals and the standpoint of information they would get from corporations. I do not know who would be interested in information they might get from individuals, which might be how many children he has, what his education was or how much he makes a year, that sort of thing, as compared with information that would come from corporations, saying what their sales were in a certain month, what the exports were a certain month, what they imported in a certain month or what price they sold it at. That information I take it that you had no hesitation in having it compiled and returned to anybody that would want it, from the corporation standpoint, sales, price, exports, imports?

Mr. Hughes: But in aggregated form.

Mr. McKinley: In aggregated form.

Mr. Hughes: Yes. I mean it is crucial that this is clear, that the identity of the corporation should not be disclosed.

[Traduction]

que l'on ne peut divulguer des renseignements relatifs aux sociétés à moins d'obtenir le consentement préalable des sociétés en question. Il y a ensuite des exemptions ou des exclusions à cette règle générale. Il est évident que si l'on doit utiliser les renseignements à des fins statistiques, c'est-à-dire si l'on doit les regrouper, le consentement n'est pas nécessaire, parce que l'identité de la société n'entre pas en ligne de compte. Je pense qu'il est tout aussi évident que dans le cas de secrets de fabrication, il faudrait une exemption. Cependant, la règle générale que nous suggérerions est tout à fait simple et elle éliminerait 90 p. 100 des difficultés administratives: il s'agit tout simplement de ne pas divulguer les renseignements relatifs à des sociétés sans leur consentement.

M. Chalfen: C'est la même situation que dans le cas des renseignements relatifs à des particuliers. Je pense que les deux situations sont très similaires. Aux termes de la loi actuelle, les dispositions relatives au caractère privé de certains renseignements visent à protéger les particuliers contre toute utilisation de renseignements personnels à d'autres fins que celles pour lesquelles ils sont fournis, c'est-à-dire à des fins non dérivées. Nous ne voyons pas du tout pourquoi la source des renseignements... c'est-à-dire une société ou un particulier... devrait faire la moindre différence. Toute la question tourne autour de la catégorie de renseignements qu'on demande à divulguer.

M. Hughes: Autrement dit, si le Parlement veut divulguer certains renseignements de manière à ce que la société qui a fourni les renseignements en question puisse être identifiée, il devrait le faire en vertu d'une loi spéciale. Il le fait aux termes de la loi sur les corporations canadiennes, de la loi sur les valeurs mobilières, et ainsi de suite, qui demandent le dépôt de rapports publics, et c'est tout à fait approprié.

Mais sauf dans ces cas-là, et dans le cas de renseignements regroupés, nous disons qu'il faut obtenir le consentement de la société intéressée parce que ces renseignements sont donnés dans un but précis, et ils sont donnés en toute confiance.

M. McKinley: Il me semble qu'il y a tout une différence entre la question des renseignements recueillis des particuliers et celle des renseignements recueillis des sociétés. J'ignore qui s'intéresserait à des renseignements recueillis de particuliers, comme par exemple, le nombre d'enfants qu'une personne a, son degré d'instruction ou son salaire annuel, et ainsi de suite, en comparaison des renseignements provenant des sociétés, c'est-à-dire des renseignements comme leur chiffre de vente pendant un certain mois, leurs exportations, pendant un autre mois, leurs importations ou encore le prix de vente de ces produits. Je suppose donc que vous n'hésiteriez pas à compiler ces renseignements portant sur les ventes, les prix, les exportations et les importations de ces sociétés, et à les diffuser à qui en fait la demande?

M. Hughes: Oui, mais il s'agit d'un agrégat.

M. McKinley: D'un agrégat.

M. Hughes: Oui. Il est essentiel de bien préciser que le nom de la société en question ne doit jamais être divulgué.

[Text]

Mr. Chalfen: Or capable of being deduced in any way.

Mr. Hughes: Yes.

The Chairman: If I may intervene just for a moment, that is more or less provided for under the Statistics Act now, is it not?

Mr. Hughes: Yes.

The Chairman: My recollection is that when I was dealing with statistics, every now and again I would find that something was not there and the explanation would be, well, there is only one company.

Mr. Hughes: Right.

The Chairman: Or there are just two.

Mr. Hughes: They have rules.

The Chairman: If you gave the aggregate even for two companies, it would be possible to find out which was what. I think that rule is already pretty well applied and you are really suggesting that this should be, as it were, a general rule.

Mr. Hughes: A general rule, and the Freedom of Information Act should not contradict it.

The Chairman: No.

Mr. Hughes: The reason that we are exercised on the point is the suggestions from time to time, some quite recently, that product-line information should be reported and that that information, if not immediately or directly, would become publicly available, would become available to different government departments fairly easily. We object to that in principle. In other words, we are saying that this is not an academic point. It is a very live point that has to be decided. There are suggestions that, for example, product-line reporting should be undertaken by corporations and the information thereby obtained would become available to almost any government department. We think that this is not appropriate.

Mr. McKinley: Yes, I understand that a company that was developing a new line to put on the market do not want to tell every other company about it. That is the type of information that you do not think should be available to anybody that wants it?

Mr. Chalfen: Or, indeed, information about relative efficiencies and so forth. That may be very useful statistical information for a government to know in order to measure productivity and so forth over all, but we see absolutely no valid reason for—put it the other way around—we see every reason in support of competition for there to be a considerable degree of lack of information between companies. Competition thrives because you have a degree of uncertainty and you have to take risks and make judgments as to what you think is going to occur, and we feel that it is over all in the best interests of everybody to maintain that sort of system.

Mr. McKinley: I expect lately that the government thinks the same way, in view of competition now.

Mr. Chalfen: I did not mean to drag that one in by the tail. I am sorry about that.

Mr. McKinley: I understand that. But what do you do about inspectors that come around through your plants? You probably have safety inspectors, labour inspectors. Are you sure

[Translation]

M. Chalfen: Ou qu'on puisse le deviner.

M. Hughes: C'est exact.

Le président: Si vous me permettez d'interrompre, l'anonymat est déjà prévu aux termes de la Loi sur la statistique, n'est-ce pas?

M. Hughes: Oui.

Le président: D'après mon expérience de la statistique, chaque fois qu'une donnée manque cela veut dire qu'il s'agit d'une seule compagnie.

M. Hughes: Exactement.

Le président: Ou de seulement deux sociétés.

M. Hughes: Elles appliquent certaines règles.

Le président: Si cet agrégat ne portait que sur deux sociétés, il serait possible de les identifier. Je crois que cette règle est généralement suivie, et vous dites qu'il faudrait en faire une règle générale.

M. Hughes: En général, une loi sur la liberté d'accès à l'information ne devrait pas aller à l'encontre de cette règle.

Le président: Non.

M. Hughes: Nous soulevons cette question parce d'aucuns ont proposé, assez récemment, qu'on compile les renseignements portant sur les différents produits des sociétés et que ces renseignements soient rendus publics ou que les différents ministères puissent se les procurer facilement. Nous nous opposons à ce principe. Il ne s'agit pas d'une question hypothétique, c'est une question cruciale à laquelle il faut répondre. On a proposé par exemple que les sociétés fassent rapport sur leurs produits et que presque tous les ministères puissent obtenir ces renseignements. Nous ne croyons que ce soit approprié.

M. McKinley: Oui, si une société met au point un nouveau produit, je comprends bien qu'elle ne voudra pas que toutes les autres sociétés soient mises au courant. C'est ce genre de renseignements qui ne devraient pas être divulgués à votre avis?

M. Chalfen: Oui, et aussi les renseignements portant sur l'efficacité de chaque société. Un gouvernement pourrait se servir de ces statistiques pour mesurer la productivité dans l'ensemble etc, mais il n'y a absolument aucune raison de—ou plutôt, nous croyons qu'il est bon pour la concurrence que les sociétés ignorent dans une grande mesure la position financière de leurs rivales. La concurrence existe vraiment lorsque règne une certaine incertitude et que chaque société doit prendre des risques et prévoir l'avenir. Nous estimons qu'il est dans l'intérêt de tout le monde de maintenir un système de ce genre.

M. McKinley: Je crois que le gouvernement est du même avis.

M. Chalfen: Je ne voulais amorcer ce genre de discussion, je m'en excuse.

M. McKinley: Je comprends. Qu'en est-il des inspecteurs qui visitent vos usines? Vous recevez probablement la visite des inspecteurs de la sécurité ou des conditions de travail. Êtes-

[Texte]

that they do not go to the next plant and tell the next plant what is going on there?

Mr. Chalfen: One is never entirely sure about anything. I think that is a scientific principle that Eisenberg suggested. At the same time, we do have a blinding faith . . .

Mr. McKinley: Right.

Mr. Chalfen: . . . in the safety aspect.

If I may follow up a point that you did raise, sir, in relation to the proposed Exemption 7 in the green paper, on which we have commented in our brief, it says that disclosure of financial and commercial information would be denied if it would jeopardize the position of a government institution in relation to contractual or other negotiations or the position of any other party to such negotiations.

We feel that is much too narrow, the assumption being that if we were to give pricing information, which we are requested to do under standard procurement contracts with the government—they have the right to audit to make sure there is no excessive profit and so forth—this exemption in relation to contractual or other negotiations is much too narrow because, presumably, that information would be, as this would stand, and recognizing this is only a discussion document, this would lead to much too much information of a competitive value being disclosed.

In relation to (b) and (c) of that same section, the tests suggested are that disclosure would be refused if it would result in significant and undue financial loss or gain by a person, group, organization or government institution, would affect adversely the person, group, organization or government institution in regard to its competitive position.

• 1035

In other words one would actually have to demonstrate in case of (b) a significant and undue financial loss or gain, and in the case of (c) an adverse effect in regard to competitive position. Yet that distinction being made for corporate information, as distinct from individuals' information, is a distinction being made because it is a corporation giving the information. It has nothing to do with the category of information being given. It is an extremely difficult test to apply and we think an unreasonable test to apply.

The question should always be the category of information. If the information is insensitive, commercially speaking, that is one matter. If it is reasonable to consider it a trade secret or commercial financial information or privileged or confidential, that is a whole different kettle of fish. So we object to the narrow scope of the exemptions and so on. We have some alternative suggestions to make.

Mr. McKinley: You said that you see it more cut and dried than that?

Mr. Chalfen: Cut and dried, and cut right down and dried right out.

Mr. McKinley: Not so much after the fact either.

[Traduction]

vous certain qu'ils ne divulguent pas ce qui se passe à vos concurrents?

M. Chalfen: On ne peut jamais être sûr de rien. C'est un principe scientifique énoncé par Eisenberg. D'autre part, nous croyons avec aveuglement . . .

M. McKinley: Oui.

M. Chalfen: . . . en la sécurité.

J'aimerais répondre à la question que vous avez soulevée au sujet de l'exemption proposée dans le Livre vert et dont nous avons fait état dans notre mémoire. Aux termes de cette exemption, on pourrait refuser de divulguer les renseignements d'ordre financier ou commercial qui compromettraient la situation d'un institution gouvernemental dans une négociation de contrat ou autre, ou la situation de toute autre partie à une telle négociation.

Nous estimons que cette exemption est beaucoup trop limitée car elle suppose que le gouvernement aurait le droit de vérifier l'information portant sur nos prix que nous devons fournir en vertu des contrats d'approvisionnement que nous concluons avec le gouvernement pour s'assurer que nous n'avons pas réalisé de bénéfices excessifs, etc. Cette exemption est donc beaucoup trop limitée car si elle était adoptée, elle entraînerait la divulgation de beaucoup trop de renseignements pouvant influencer sur la concurrence.

Aux termes des alinéas (b) et (c) de cette même partie, on refuserait aussi la divulgation des renseignements qui causerait un préjudice sérieux ou procurerait un avantage indu à une personne, à un groupe, à un organisme ou à un institution gouvernemental ou compromettrait leur position concurrentielle.

Autrement dit, dans le premier cas il faudrait démontrer que l'on cause un préjudice sérieux ou que l'on procure un avantage indu, et dans le deuxième cas, que l'on compromet la position concurrentielle. Cependant, on établit cette distinction uniquement parce que les renseignements proviennent d'une société et non pas d'un particulier. Cette exemption n'a rien à voir avec la catégorie de renseignements en question. C'est extrêmement difficile à vérifier, et nous croyons que ce n'est pas justifié.

Il faudrait toujours tenir compte plutôt de la catégorie de renseignements. Si les renseignements n'ont aucune valeur du point de vue commercial, c'est une chose, mais il s'agit de renseignements secrets ou confidentiels d'ordre financier ou commercial, c'est une toute autre question. Nous nous opposons donc à la portée limitée de ces exemptions. Nous avons des propositions à faire à cet égard.

M. McKinley: Vous voulez que ce soit beaucoup plus précis?

M. Chalfen: Qu'elles soient plus précises et qu'on ne laisse aucune part à l'interprétation.

M. McKinley: Et que l'on ne les applique pas après coup non plus.

[Text]

Mr. Chalfen: That is correct, sir.

Mr. McKinley: Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Senator Godfrey.

Senator Godfrey: Well, just to follow up on this, one thing I would like to know, when Mr. Sharp appeared before this Committee—my gosh! Was it three years ago?—I asked him the same questions on somewhat the same criteria. What do you do in a case where information is voluntarily supplied to the government, and you say therefore should be exempt, but the government discovers from that information something that is very seriously going to affect the public, where the public should be protected?

For example, if they got in correspondence—I use this exact case of Mr. Sharp and Robert Vesco—and discovered that through this correspondence that he had voluntarily given the information that he intended to go to Costa Rica and that he intended to take \$200 million—you know, to do this, that and these things—or if his predecessor who had controlled IOS had disclosed the fact that he was going to sell some Arctic oil lands for \$100 million or something which belonged to somebody else, surely at some, and these are rather unusual circumstances, there must be some exception which permits the government, in order to protect the public, to disclose this type of information, even though strictly under the category you suggest they should not.

To begin with, there should be no distinction between individuals and corporations, and I agree with your general thesis.

Mr. Chalfen: I feel that perhaps we could approach the question this way. My first inquiry is whether or not disclosure of the information to the public at large is the necessary means for averting the end. That is my first question—which I would strongly doubt. I would suggest that the government has a vast array of levers that it can pull in order to prevent what it perceives to be public mischief, whether of the criminal nature or not.

If we take the potentially criminal matter, there is no suggestion that because information is voluntarily given for one particular purpose it might form the basis of criminal prosecution, because the criminal law stands on its own and the source of the information is really totally irrelevant. That goes to the question of whether or not you can prove something for a particular statutory purpose, a common law purpose.

So I would basically take issue with whether or not disclosure of information is the remedy that is the most appropriate remedy, a necessary remedy. It may be politically helpful. You may have all sorts of Brownie points for saying, "See what we have found out". But given that this is an exceptional circumstance and we are trying to elaborate a scheme of general utility, and recognizing that the most difficult cases are the ones right on the periphery, we beg to suggest that disclosure is not the necessary step that needs to be taken, and we have to discuss that. If you convince me that it is, that is another matter.

[Translation]

M. Chalfen: C'est exact.

M. McKinley: Merci, monsieur le président.

Le président: Sénateur Godfrey.

Le sénateur Godfrey: Dans le même ordre d'idée, je me rappelle que lorsque M. Sharp a comparu devant ce Comité... c'était il y a trois ans déjà... je lui ai posé les mêmes questions au sujet des mêmes critères. Qu'arrive-t-il lorsque les renseignements sont fournis volontairement au gouvernement et qu'ils devraient donc être exemptés d'après vous, mais que le gouvernement se rend compte que ces renseignements auront une grande influence sur la situation de la population et que le public devrait être protégé?

Par exemple, si le gouvernement recevait du courrier, je me sers de l'exemple de M. Sharp et de Robert Vesco... et qu'il se rendait compte qu'une personne avait volontairement divulgué qu'elle avait l'intention de se rendre au Costa Rica et d'emmener 200 millions de dollars pour faire ceci et cela ou si son prédécesseur, qui contrôlait l'IOS avait divulgué le fait qu'il avait l'intention de vendre des terrains pétrolifères dans l'Arctique pour 100 millions de dollars, terrains appartenant à quelqu'un d'autre. Ce sont des circonstances assez rares, mais le gouvernement devrait être capable, pour protéger la population, de divulguer ce genre de renseignements, même s'ils font partie de la catégorie confidentielle et que selon vous ils devraient être divulgués.

Tout d'abord, on ne devrait établir aucune distinction entre les particuliers et les sociétés, je suis d'accord avec vous là-dessus.

M. Chalfen: Il faut aborder ce problème de la façon suivante: je me demande tout d'abord si la divulgation de ces renseignements à la population est vraiment la seule façon d'éviter cette situation. J'en doute fort. J'estime que le gouvernement dispose de toutes sortes de moyens pour empêcher qu'un préjudice de ce genre ne soit causé à la population.

Dans le cas de renseignements pouvant donner lieu à des poursuites, je ne dis pas que des renseignements donnés volontairement à une fin bien précise ne pourraient être utilisés devant les tribunaux, étant donné que la loi est la loi, peu importe la source des renseignements. Il faut se demander cependant s'il est possible d'en faire la preuve.

Donc, je ne crois vraiment pas que la divulgation de ces renseignements soit un recours approprié ou nécessaire. Cela peut être utile du point de vue politique. Le gouvernement peut acquérir de la popularité en disant: «voici ce que nous avons découvert». Cependant, vu qu'il s'agit de circonstances exceptionnelles et que nous voulons élaborer un système général, nous estimons que la divulgation de ces renseignements n'est pas une mesure nécessaire, et nous devons en discuter. Si vous pouvez me convaincre du contraire, c'est tout à fait différent.

[Texte]

• 1040

Senator Godfrey: I would agree that if there are other steps—the criminal is the obvious one. I can envisage that there are cases when publicity might be the appropriate remedy to protect the public from something. They should at least know what is intended even though the government cannot take any action, particularly federal action. Take the securities field, which is provincial jurisdiction. Would you allow them to disclose it to the provincial securities commission so they could take the necessary action? Or would you say only the public was not allowed?

Mr. Chalfen: There are provisions. Perhaps the securities commission would need more power, to take that particular example, to investigate on their own behalf, and that is another issue.

Senator Godfrey: No, but this is the tip-off. Information comes to the federal government on a confidential basis and they suddenly say the public interest here needs to be protected. Would you allow them, even though you say you think there are other remedies—one of the other remedies would be to inform the provincial securities commission. That would be a breach of confidence. But would you make an exception to that extent?

Mr. Chalfen: What is not clear to me is whether the information is being given to the provincial securities commission because the action being contemplated is in contravention of an applicable regulation or an applicable law, or whether it is being given to them because there is a smell in the air and some of you perhaps ought to go and look further and determine the degree and the decomposition that is causing it.

Senator Godfrey: Yes, the second case.

Mr. Chalfen: Then I do not think it ought to be disclosed.

Senator Godfrey: It ought not to be.

Mr. Chalfen: No, I do not think so.

Senator Godfrey: You are being a little hard line.

Mr. Chalfen: I am.

Senator Godfrey: Anyway, that is one of the problems.

Mr. Chalfen: But it is a peripheral problem, I believe. I think if one is setting up a basic framework, the fact that there are going to be difficult matters to resolve, we ought to resolve them in favour of the vast majority of cases, which I think is going to be a voluntary co-operation and you have regard to the rights that are generally utilized rather than the difficult cases, if you have to make that choice.

Senator Godfrey: I have no objection to the general principle but if we are going to bring in the general principle then some kind of exemptions in the public interest—I cannot think of a better one than being tipped off. Take the Vesco case. That is a perfect example. Two hundred million dollars went out of this country. You say the federal government, if they had had a little pre-warning, would have been prohibited from

[Traduction]

Le sénateur Godfrey: Je suis d'accord que s'il y a d'autres mesures—vous avez mentionné évidemment les poursuites criminelles. Cependant, dans certains cas, la publicité pourrait être la bonne façon de protéger la population. Elle devrait au moins être avisée de ce qui va se passer, même si le gouvernement ne peut prendre aucune mesure, surtout s'il s'agit du gouvernement fédéral. Par exemple, le domaine des valeurs mobilières relève des provinces. Permettriez-vous au gouvernement de divulguer ces renseignements aux commissions provinciales s'occupant des valeurs mobilières afin que celles-ci prennent les mesures nécessaires? Autrement dit, seule la population ne devrait pas être avisée?

M. Chalfen: Cela dépend, peut-être que ces commissions auraient besoin de plus de pouvoirs pour faire enquête, et c'est là une tout autre question.

Le sénateur Godfrey: Non, mais c'est là qu'on est informé. Ces renseignements sont fournis confidentiellement au gouvernement fédéral mais celui-ci décide qu'il faut protéger les intérêts du public. Vous dites qu'il y a d'autres recours, mais d'après vous le gouvernement fédéral devrait-il être autorisé à aviser la commission provinciale intéressée? Il s'agit de renseignements confidentiels, mais accepteriez-vous ce genre d'exception?

M. Chalfen: Je ne sais pas si ces renseignements sont fournis à la commission provinciale parce qu'on prévoit une infraction à un règlement ou à une loi, ou plutôt parce que l'on a des pressentiments et que l'on veut que la commission provinciale fasse enquête.

Le sénateur Godfrey: Oui, le deuxième cas.

M. Chalfen: A ce moment-là, je ne crois pas que ces renseignements devraient être divulgués.

Le sénateur Godfrey: Ils ne devraient pas l'être.

M. Chalfen: Je ne crois pas.

Le sénateur Godfrey: Vous êtes un peu dur.

M. Chalfen: Je le suis.

Le sénateur Godfrey: De toute façon, c'est l'un des problèmes qu'il faut étudier.

M. Chalfen: C'est secondaire. Il faut établir un cadre qui nous permettra de résoudre la grande majorité des cas, plutôt que de s'attacher uniquement aux cas spéciaux.

Le sénateur Godfrey: Je n'ai aucune objection, mais si nous élaborons des principes fondamentaux, il faut quand même prévoir certaines exemptions dans l'intérêt de la population. Je ne vois pas de meilleur exemple que celui de Vesco. Deux cents millions de dollars sont sortis du pays. Si le gouvernement fédéral en avait été averti à l'avance, vous dites qu'il n'aurait

[Text]

telling the Ontario Securities Commission they had better move in and investigate.

Mr. Chalfen: No, I suppose not.

Senator Godfrey: You do not really suggest that.

Mr. Chalfen: No, I really do not.

Senator Godfrey: All right.

Mr. Chalfen: it is one I really had not given any thought to. It is difficult to defend the position I took.

Senator Godfrey: Yes. All right.

The Chairman: Senator Lafond, have you any questions?

Senator Lafond: No, I have not, Mr. Chairman.

The Chairman: Is there something else you want to say?

Mr. Chalfen: There is something else I would like to add, if I may, and that relates to the breadth of exemption covered in exemption 7, which we would like to suggest requires some re-definition. We would like to direct your attention to exemption 4 under the American Freedom of Information Act as amended, matters that are trade secrets and commercial or financial information obtained from a personal, privileged or confidential . . .

The government contracts reports issued by the Commerce Clearing House Incorporated, "The American Standard Procurement Regulations", have interpretations of that. I think it is of considerable significance in going back to our discussion, sir, and it would be quite helpful, I think, if I were to read this to you. It discusses the exemption I have just set out. It reads:

• 1045

This exemption covers documents containing information which is customarily privileged or confidential and is released to the Government on that basis by an individual, private or public organization, State or local government, foreign government, or international organization. The applicability of this exemption does not depend upon whether the Department obtains the information directly from a person concerned with preserving the confidential nature of the information, such as in the case where a prime contractor submits information from a subcontractor. It may encompass business statistics, inventory and customer lists, scientific and manufacturing processes and developments, and trade secrets. Such information is generally received in confidence in connection with the receipt of bids, loans, contracts and proposals, solicited or unsolicited, and in the course of negotiations. It would also include statistical data or information concerning contract performance, income, profits, losses and expenditures if offered and received in confidence from contractors or potential contractors.

(b) —and I think this is an interesting one.

[Translation]

pas été autorisé à prévenir la *Ontario Securities Commission* pour que celle-ci fasse enquête.

M. Chalfen: Non, je ne crois pas.

Le sénateur Godfrey: Ce n'est pas vraiment ce que vous proposez.

M. Chalfen: Non.

Le sénateur Godfrey: Très bien.

M. Chalfen: Je n'y avais vraiment pas pensé. Il est difficile de défendre la position que j'ai prise.

Le sénateur Godfrey: Très bien.

Le président: Sénateur Lafond, avez-vous des questions à poser?

Le sénateur Lafond: Non, monsieur le président.

Le président: Voulez-vous ajouter quelque chose?

M. Chalfen: Je voudrais ajouter que l'exemption n° 7 devrait à notre avis être revue. Nous aimerions attirer votre attention sur l'exemption 4 du *Freedom of Information Act* des États-Unis, sous la forme modifiée, en vertu duquel les secrets commerciaux et les renseignements d'ordre commercial ou financier provenant . . .

Nous trouvons des interprétations de cette exemption dans les rapports émis par la *Commerce Clearing House Incorporated* et portant sur ses contrats avec le gouvernement en vertu de *The American Standard Procurement Regulations*. Je crois que ces documents pourraient beaucoup apporter à notre discussion et seraient très utiles si je vous en lisais des extraits. On discute de l'exemption que je viens de vous mentionner.

Cette exemption vise les documents contenant des renseignements réputés secrets ou confidentiels et divulgués au gouvernement à ce titre par un particulier, un organisme privé ou public, le gouvernement d'un État ou d'une région, un gouvernement étranger ou un organisme international. Cette exemption ne s'applique pas seulement dans les cas où le ministère obtient des renseignements directement d'une personne désireuse de protéger le caractère confidentiel, lorsque, par exemple, un maître d'œuvre soumet des renseignements fournis par un sous-traitant. Il peut s'agir de statistiques commerciales, de listes d'inventaire et de clients, de processus scientifiques et de méthodes de fabrication, aussi bien que de formules secrètes. Les renseignements de ce genre sont généralement reçus de façon confidentielle dans le cadre d'un appel d'offre, d'un prêt ou d'une proposition de contrat. Ils peuvent être sollicités ou non, et se communiquer au cours de négociations. Cette catégorie comprendrait également des données statistiques concernant l'exécution d'un contrat, de questions de revenus, de bénéfices, de pertes et de dépenses si les renseignements sont communiqués de façon confidentielle par des entrepreneurs réels ou éventuels.

Je crois que le paragraphe (b) est à signaler.

[Texte]

To receive the protection of the exemption, material must be received in confidence or not made generally available by the party furnishing it to the Government.

We would like you to bear that particular alternative in mind: not made generally available by the party furnishing it to the government.

The following are examples of documents which would normally be exempt under this provision: cost and pricing data submitted by contractors, documents or data appropriate for renegotiation purposes; price analyses . . . documents received from contractors . . . payrolls or certified excerpts; settlement proposals . . .

and so on and so forth and a lot of other examples related to the procurement regulations.

But we feel that that test is an extremely good basic test as to whether information is basically to be considered in the public domain or not—that is corporate information, in the public domain or not. We would like to consider that being borne in mind when reviewing a number of the exemptions.

We have a couple of other small points which we feel might be of a little help and assistance to this Committee in relation to the eligibility question raised on page 20 of the Green Paper. A narrow definition of eligibility is suggested, extremely narrow, in fact, and although it is couched as being very tentative, we would suggest adding to the list of persons entitled to obtain information where it is not otherwise exempt from disclosure, obtain information under the act, approve any person, including a corporate person, in litigation in Canada or otherwise affected in their affairs in Canada. That is to extend it beyond basically Canadian citizens, permanent residents and so forth and corporations incorporated, but for someone in litigation we feel that is relevant.

On the question of the cost . . .

Senator Godfrey: Just stop there for a minute.

Mr. Chalfen: Yes, sir.

Senator Godfrey: As well as litigation, you say, are . . .

Mr. Chalfen: Any person in litigation otherwise affected in their affairs in Canada.

Senator Godfrey: Yes, so it does not have to be—it may be a foreign country doing business in Canada . . .

Mr. Chalfen: Precisely, sir.

Senator Godfrey: . . . and even though they are not a resident.

Mr. Chalfen: Precisely, sir.

We would also suggest to you that the cost of procurement of information under the act but information that is being disclosed, the cost to be charged should be solely the cost of reproduction of the information to make it available. We find it incongruous that on the one hand, an argument is raised that to ensure an equal footing of all applicants for information, only copies should be made available and that the people should not be allowed themselves to search the information,

[Traduction]

Les documents visés par cette exemption doivent être reçus confidentielle et ne peuvent pas faire l'objet d'une distribution généralisée par le parti qui les fournit au gouvernement.

Nous tenons à souligner cette dernière restriction, à savoir, les documents ne peuvent pas faire l'objet d'une distribution généralisée par le parti qui les fournit au gouvernement.

Suit une liste de documents qui feraient normalement l'objet d'une exemption en vertu de cette disposition: les renseignements sur les coûts et les prix soumis par les entrepreneurs, les documents ou les données nécessaires aux négociations, les analyses de prix, les documents reçus des entrepreneurs, les feuilles des salaires ou des extraits déclarés des propositions de règlement . . .

Il y a beaucoup d'autres exemples concernant les règlements d'approvisionnement.

Nous estimons que ces critères constituent une bonne méthode pour déterminer si les renseignements touchant aux sociétés sont ou non du domaine public. Nous aimerions que l'on tienne compte de cette citation dans la révision de plusieurs exemptions.

Nous avons quelques autres points mineurs à soulever qui pourraient être utiles au comité en ce qui concerne la question du recours à la loi évoquée à la page 20 du Livre vert. On y propose une définition très stricte des conditions de recours à la loi, et bien que cette définition ne soit pas du tout définitive, nous suggérons qu'on y ajoute toute personne, y compris une personne morale ou une société, qui est en litige au Canada ou d'une façon ou d'une autre mêlée aux affaires au Canada. Ainsi, le recours à la loi ne se limiterait pas aux citoyens canadiens, aux résidents permanents et aux sociétés constituées, mais s'appliquerait aussi aux personnes en litige.

Pour ce qui est des coûts . . .

Le sénateur Godfrey: Je voudrais avoir une explication.

M. Chalfen: Oui, monsieur.

Le sénateur Godfrey: En plus des cas de litige, vous parlez de . . .

M. Chalfen: Toutes les personnes en litige mêlées aux affaires au Canada.

Le sénateur Godfrey: Ainsi, ce pourrait être un pays étranger qui fait des affaires au Canada . . .

M. Chalfen: Précisément.

Le sénateur Godfrey: . . . même s'il ne s'agit pas d'un résident.

M. Chalfen: C'est bien cela.

Nous estimons que le coût d'obtention des renseignements devrait se limiter au coût de reproduction des renseignements en question. Il nous semble illogique que, d'une part, on souligne la nécessité de mettre tous les requérants sur un pied d'égalité—il faudrait fournir seulement des exemplaires et on ne devrait pas permettre aux intéressés de fouiller des documents—et que, d'autre part, on veuille établir des coûts variables pour obtenir les renseignements.

[Text]

and the argument before that proposition is that people should have equal standing and everyone treated alike. At the same time, the argument is then raised that there should be a difference in cost of obtaining the information.

Senator Godfrey: What page is that one, sir?

Mr. Chalfen: If we can turn to page 13, under copies or inspection, and if I may quote, sir:

clearly in a country of Canada's size, a large proportion of the applications and response to them will be conducted entirely by mail. This approach, if adopted exclusively, would place all citizens across the country on an equal footing.

If one adopts that as a suitable approach, to try and put people on an equal footing, it is certainly appropriate that only the cost of reproduction of the information should be charged. The fact that an individual might need information which would require somebody to excise some privileged or confidential information from it is really just a matter of how the department has obtained the information and stored it. It is really not relevant to the individual and his need for the information. And had the department chosen to collect this information in a different way, that internal cost need not necessarily be borne. So we feel that it should not be charged to the individual that requires the information.

• 1050

The Chairman: Are there any other questions from members? If not, it occurs to me that possibly our Counsel, Mr. Johansen, would have some point that he would like the witnesses to shed some light on.

Mr. David Johansen (Counsel to the Committee): No.

The Chairman: Then, I think we may simply thank you, gentlemen, for your very valuable ideas and for your kindness in coming and for your great patience in waiting that long time for the Committee to acquire the necessary quorum to proceed.

I would like to ask the members of the Committee to stay for a few minutes to discuss a little bit some of our future proceedings and how we should handle them.

I ought to mention, also, that you will be getting shortly, in your documentation, a brief from the Canadian Railway Labour Association. The representatives of that association do not wish to appear but they have sent in a brief which will be circulated to you.

Now, I think we may simply adjourn, as far as the hearing is concerned. If members would just wait for a very few minutes to see what we can plan for future hearings, there are a number of suggestions that arise.

Thank you very much, again.

[Translation]

Le sénateur Godfrey: A quelle page, monsieur?

M. Chalfen: A la page 13, sous la rubrique reproduction ou examen de documents, et je cite:

De toute évidence, dans un pays aussi vaste que le Canada, une grande proportion des demandes et des réponses devra se faire par courrier. Si l'on adoptait cette façon de procéder, tous les citoyens du pays seraient traités sur un pied d'égalité.

Si nous voulons respecter le principe d'égalité de traitement de tous les citoyens, il convient de demander seulement le coût de reproduction des renseignements. Le fait qu'une personne puisse avoir besoin de certains éléments confidentiels d'un document ne concerne en rien le requérant mais plutôt le ministère et sa façon de compiler ces données. Si le ministère avait choisi de recueillir les données d'une façon différente, il n'y aurait pas eu de frais supplémentaires. A notre avis, il ne faut pas faire payer ces frais supplémentaires par le requérant.

Le président: Y a-t-il d'autres questions? Sinon, le conseiller, M. Johansen, aurait peut-être des précisions à demander à nos témoins.

M. David Johansen (conseiller du comité): Non.

Le président: Dans ce cas, nous vous remercions, messieurs, d'avoir proposé des idées très intéressantes et d'avoir eu la gentillesse de venir et d'attendre très longtemps pour que le comité puisse atteindre le quorum et commencer à siéger.

J'aimerais demander aux membres du comité de rester quelques minutes encore pour discuter l'horaire de nos séances futures.

Je devrais également vous dire que vous recevrez bientôt comme documentation un mémoire de l'Association canadienne des travailleurs des chemins de fer. Les représentants de cette association ne veulent pas comparaître devant nous, mais ils ont envoyé un mémoire qui vous sera distribué.

Nous allons maintenant ajourner notre séance officielle. Si les membres veulent bien rester quelques minutes, nous allons parler de notre horaire pour les semaines à venir.

Encore une fois, merci beaucoup.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Printing and Publishing,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7
En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Imprimerie et Édition,
Approvisionnement et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

WITNESSES—TÉMOINS

From the Canadian Manufacturers' Association:

Mr. S. P. Chalfen, Vice President and General Counsel of
Xerox of Canada Ltd.;
Mr. G. C. Hughes, Director, Legislation, Taxation and
Technical Group, CMA;
Mr. D. H. Jupp, Ottawa Representative, CMA.

De l'Association des manufacturiers canadiens:

M. S. P. Chalfen, vice-président et conseiller général de
Xerox du Canada Ltée;
M. G. C. Hughes, directeur, législation, fiscalité et techni-
que, A.M.C.;
M. D. H. Jupp, représentant pour Ottawa, A.M.C.

SENATE
HOUSE OF COMMONS

Issue No. 11

Thursday, February 23, 1978

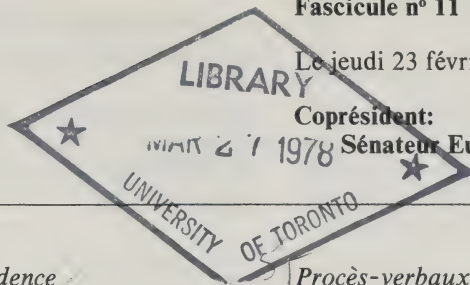
Joint Chairman:
Senator Eugene A. Forsey

SÉNAT
CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 11

Le jeudi 23 février 1978

Coprésident:
Sénateur Eugene A. Forsey



Minutes of Proceedings and Evidence
of the Standing Joint Committee on

Procès-verbaux et témoignages
du Comité mixte permanent des

Regulations and other Statutory Instruments

Règlements et autres textes réglementaires

RESPECTING:

Review of Statutory Instruments

CONCERNANT:

Examen des textes réglementaires

Third Session of the
Thirtieth Parliament, 1977-78

Troisième session de la
trentième législature, 1977-1978

STANDING COMMITTEE ON
REGULATIONS AND OTHER STATUTORY
INSTRUMENTS

Joint Chairman: Senator Eugene A. Forsey
Vice-Chairman: Mr. Kenneth Robinson, M.P.

Representing the Senate:

Senators:

Asselin	Ewasew
Bélisle	Godfrey

Representing the House of Commons:

Messrs.

Baker (<i>Grenville-Carleton</i>)	Brewin
Balfour	Gauthier
Béchar	(<i>Ottawa-Vanier</i>)

COMITÉ MIXTE PERMANENT DES
RÈGLEMENTS ET AUTRES TEXTES
RÉGLEMENTAIRES

Coprésident: Sénateur Eugene A. Forsey
Vice-président: M. Kenneth Robinson, député

Représentant le Sénat:

Les sénateurs:

Lafond	Riley—(7)
--------	-----------

Représentant la Chambre des communes:

Messieurs

Hnatyshyn	Leblanc (<i>Laurier</i>)
Joyal	McKinley
Lambert (<i>Bellechasse</i>)	Pinard—(12)

(Quorum 7)

Les cogreffiers du Comité

Jacques Lahaie

Denis Bouffard

Joint Clerks of the Committee

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, FEBRUARY 23, 1978
(12)

[Text]

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments met at 11:15 o'clock a.m. this day, the Joint Chairman, the Honourable Senator Eugene A. Forsey and Mr. Kenneth Robinson, Vice-Chairman, presiding.

Members of the Committee present:

Representing the Senate: The Honourable Senators Forsey, Lafond and Riley.

Representing the House of Commons: Messrs. Béchard, McKinley, and Robinson.

In attendance: Mr. G. C. Eglington, Miss Lise Mayrand and Mr. M. Massey, Counsel to the Committee.

The Committee resumed consideration of its permanent reference, section 26, The Statutory Instruments Act, 1970-71-72, c. 38. (*See Minutes of Proceedings, Thursday, November 24, 1977, Issue No. 1.*)

It was agreed,—That the correspondence between Professor Driedger and Senator Forsey dated January 20, 1978, January 30, 1978 and February 8, 1978 be referred to the Sub-committee on Agenda and Procedure.

The Committee considered SOR/76-562 Sparsely Settled Areas order, SI/74-17, SI/77-65 Hamilton North End Order, and amendment, SI/74-18, SI/77-67 Toronto Alexandra Park Order, and amendment, SI/74-19, SI/77-68 Toronto Don Mount Village Order, and amendment, SI/74-20, SI/77-66 Sault Ste Marie International Bridge Plaza Order, and amendment, SI/77-124 Atlas Hoist and Body Inc. Remission Order, SOR/75-604 P.S.S.R.B. Regulations and Rules of Procedure, SOR/77-258, SOR/77-352, SOR/77-523, Medical Devices Regulations, amendments.

On SOR/77-346, SOR/77-465, SOR/77-469 Foreign Ownership of Land (Temporary) Regulations, and amendments.

It was agreed,—That Counsel to the Committee correspond further with the Instruments Officer of the Department of Secretary of State with respect to certain comments by the Committee.

The Committee considered SOR/77-412 Wood Buffalo Park Game Regulations, amendment, SOR/77-484 Feed Grain Reserve Stock Regulations, SOR/77-556 Shipping Inquiries and Investigations Rules, amendment.

On SOR/77-593 Marine Engineer Examination Regulations, amendment.

It was agreed,—That Counsel to the Committee correspond further with the Instruments Officer of the Department of Transport with respect to certain comments by the Committee.

On SOR/77-642 National Parks Fishing Regulations, amendment.

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 23 FÉVRIER 1978
(12)

[Traduction]

Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires se réunit aujourd'hui à 11 h 15 sous la présidence de l'honorable sénateur Eugene A. Forsey (coprésident) et de M. Kenneth Robinson (vice-président).

Membres du Comité présents:

Représentant le Sénat: Les honorables sénateurs Forsey, Lafond et Riley.

Représentant la Chambre des communes: MM. Béchard, McKinley et Robinson.

Aussi présents: M. G. C. Eglington, M^{lle} Lise Mayrand et M. M. Massey, conseillers du Comité.

Le Comité poursuit l'étude de son ordre de renvoi permanent, article 26, Loi sur les textes réglementaires, 1970-1971-1972, c. 38. (*Voir procès-verbal du jeudi 24 novembre 1977, fascicule n° 1.*)

Il est convenu,—Que la correspondance entre M. Driedger et le sénateur Forsey en date du 20 janvier 1978, du 30 janvier 1978 et du 8 février 1978 soit renvoyée au sous-comité du programme et de la procédure.

Le Comité étudie le DORS/76-562—Ordonnance sur les régions inhospitalières, les TR/74-17, TR/77-65—Décret sur la zone North End de Hamilton et modification, les TR/74-18, TR/77-67—Décret sur la zone Alexandra Park de Toronto et modification, les TR/74-19, TR/77-68—Décret sur la zone Don Mount Village et modification, les TR/74-20, TR/77-66—Décret sur la zone International Bridge Plaza de Sault-Sainte-Marie et modification, le TR/77-124—Décret de remise sur la société Atlas Hoist and Body Inc., le DORS/75-604—Règlement et règles de procédures de la C.R.T.F.P., les DORS/77-258, DORS/77-352, DORS/77-523—Règlement sur les instruments médicaux—Modifications.

Les DORS/77-346, 77-465, 77-469—Règlements (Temporaires) de possession de terres par étrangers, et Modifications.

Il est convenu,—Que le conseiller du Comité communique de nouveau avec le responsable des textes réglementaires du Secrétariat d'État concernant certains commentaires du Comité.

Le Comité étudie le DORS/77-412—Règlements concernant le gibier du parc Wood Buffalo—Modification, le DORS/77-484—Règlement sur les réserves de provendes, le DORS/77-556—Règlement sur les enquêtes et investigations maritimes—Modification.

DORS/77-593—Règlement sur les examens de mécaniciens de marine—Modification.

Il est convenu,—Que le conseiller du Comité communique de nouveau avec le responsable des textes réglementaires du ministère des Transports concernant certains commentaires du Comité.

DORS/77-642—Règlement sur la pêche dans les parcs nationaux—Modification.

It was agreed,—That Counsel to the Committee correspond further with the Instruments Officer of the Department of Indian Affairs and Northern Development with respect to certain comments by the Committee.

The Committee considered SOR/77-693 General Excise and Sales Tax Regulations, amendment.

On SOR/77-754 Steamship Machinery Construction Order, amendment.

It was agreed,—That Counsel to the Committee correspond further with the Instruments Officer of the Board of Steamship Inspection with respect to certain comments by the Committee.

The Committee considered SOR/76-312 Hay River Airport Zoning Regulations, SOR/76-350 Grande Prairie Airport Zoning Regulations, SOR/76-690 Load Line Regulations (sea), amendment, SOR/76-729 Processed Egg Regulations, SOR/76-747 Anti-Inflation Guidelines, amendment SOR/76-786 Schedule I to the Canada Grain Act, amendment, SOR/77-204, SOR/77-1055 Quebec Egg Marketing Levies Order, amendments, SOR/77-285 Master's Security for the Payment of Duties Regulations, amendment, SOR/77-326, SOR/77-480, SOR/77-630, SOR/77-712 Petroleum Import Cost Compensation Regulations, amendment, SOR/77-341, SOR/77-569, SOR/77-854, N.H.A. Maximum Interest Rates Regulations, amendment, SOR/77-414 Pitt Meadows Airport Zoning Regulations, SOR/77-437 Interim Safety Convention Certificates Regulations, revocation, SOR/77-446 Oleomargarine Exemption Regulations, amendment, SOR/77-470 St. Hubert Airport Zoning Regulations, SI/75-135, SI/76-64, SI/77-59 Public Service Health Insurance Regulations, amendments, SI/77-70 Schedule A to the Public Service Superannuation Act, amendment, SI/77-80 Southern Saskatchewan Order, SI/77-104, SI/77-131 Chemicals and Plastics Tariff Reduction Order, amendments.

Counsel to the Committee answered questions.

The Joint Chairman authorized that certain correspondence and comments by Counsel to the Committee be printed *in extenso* in the evidence of this day's meeting.

At 12:08 o'clock p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

Il est convenu,—Que le conseiller du Comité communique de nouveau avec le responsable des textes réglementaires du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien concernant certains commentaires du Comité.

Le Comité étudie le DORS/77-693—Règlement général sur les taxes de vente et d'accise—Modification.

DORS/77-754—Ordonnance sur la construction des navires à vapeur—Modification.

Il est convenu,—Que le conseiller du comité communique de nouveau avec le responsable des textes réglementaires de l'Office d'inspection des navires concernant certains commentaires du comité.

Le Comité étudie le DORS/76-312—Règlement de zonage de l'aéroport de Hay River, le DORS/76-350—Règlement de zonage de l'aéroport de Grande Prairie, le DORS/76-690—Règlement sur les lignes de charge (navires de mer)—Modification, le DORS/76-729—Règlement sur les œufs transformés, le DORS/76-747, Indicateurs anti-inflation—Modification, le DORS/76-786—Annexe I de la Loi sur les grains du Canada—Modification, le DORS/77-204, DORS/77-1055—Ordonnance sur les contributions de commercialisation des œufs du Québec—Modifications, le DORS/77-285—Règlement sur les cautionnements des capitaines de navire—Modification, les DORS/77-326, DORS/77-480, DORS/77-630, DORS/77-712—Règlement sur l'indemnité compensatrice du coût d'importation du pétrole—Modification, les DORS/77-341, DORS/77-569, DORS/77-854—Règlements sur les taux d'intérêt maximums de la L.N.H.—Modifications, le DORS/77-414—Règlement de zonage de l'aéroport de Pitt Meadows, le DORS/77-437—Règlement sur l'acceptation intérimaire des certificats de sécurité selon la convention—Abrogation, le DORS/77-446—Règlement sur l'exemption accordée à l'oléomargarine—Modification, le DORS/77-470—Règlement de zonage de l'aéroport de St-Hubert, les TR/75-135, TR/76-64, TR/77-59—Règlement sur l'assurance maladie de la Fonction publique—Modifications, le TR/77-70—Annexe A de la Loi sur la pension de la Fonction publique—Modification, le TR/77-80—Décret sur la «Southern Saskatchewan», les TR/77-104, TR/77-131—Décret sur la réduction du tarif des produits chimiques et des plastiques—Modifications.

Le conseiller du Comité répond aux questions.

Le vice-président autorise qu'une certaine correspondance et des commentaires du conseiller du Comité soient joints *in extenso* aux témoignages de la séance d'aujourd'hui.

A 12 h 08, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le cogreffier du Comité

Jacques Lahaie

Joint Clerk of the Committee

EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Thursday, February 23, 1978

• 1111

[Texte]

The Chairman: We now have a quorum, at least for the purpose of hearing evidence. I am afraid that the first thing we have on the program this morning is that business of the letters from Professor Driedger and my reply. Some people were asking questions or wanting to ask questions last time. I think you, Mr. Vice-Chairman, had some questions you wanted to ask about it, have you not? Or some points you wanted to make; some comments you wanted to make?

The Vice-Chairman: I made the one point that I thought was necessary last week. My suggestion is that we file the letters, and then at some stage we consider whether we wish to have Mr. Driedger appear before the Committee. Maybe that could be dealt with at a steering committee meeting.

The Chairman: Yes, once we get a steering committee. Does anybody else want to offer any comments on the thing? I am under the impression that Mr. Driedger is not very anxious to turn up, is he?

Mr. G. C. Eglington (Counsel to the Committee): He did say in writing that he could not see any good purpose in attending. He said he wished to draw the latter part of this letter of January 20, to the attention of the Committee.

The Chairman: Yes, the part about the criteria; how he thought some of them should be got rid of, and then his later explanatory letter, saying in effect I suppose, that I had misunderstood his letter, although I think the misunderstanding was perhaps not altogether culpable on my part, because our uses of the word "policy" were so different that I might be forgiven for assuming that when he said "policy" he meant what I think most of us mean by "policy." However, if there is no further comment that the Vice-Chairman wants to make on this now or any other member—Senator Godfrey who had some observations, perhaps, to add to what he had already said, is not here.

The Vice-Chairman: Mr. Chairman, it seems as though there were some differences of opinion between you and Mr. Driedger, and also with regard to the report that was submitted by this Committee some time ago and Mr. Driedger's response to the report. It seemed to me at some stage we would probably want to resolve these differences and come to grips with it. I think we will probably have to have a special meeting to discuss it. We could do that either with or without Professor Driedger, but it seemed to me that when his material is being discussed, maybe he would wish to be available; at least he could be asked if he wanted to be available at such a meeting.

The Chairman: I think perhaps we might refer the matter, as you suggested yourself, to the steering committee, once we get a steering committee and see what can be done about it. I do not like myself to treat this too much in a grand manner because after all, although Professor Driedger is a very eminent legal scholar, he is no longer in any official position; he was formerly Deputy Minister of Justice. I am not anxious myself to see the thing blown up too much. I dare say he may

TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le jeudi 23 février 1978

[Traduction]

Le président: Nous avons maintenant le quorum, c'est-à-dire suffisamment de députés pour entendre des témoignages. Je crains que la première chose à régler ce matin soit ces lettres du professeur Driedger ainsi que la réponse que je lui ai envoyée. Certains ont posé des questions ou voulaient en poser. Je crois que vous, monsieur le vice-président, vous vouliez en poser quelques-unes, n'est-ce pas? Peut-être vouliez-vous simplement faire des remarques ou des observations?

Le vice-président: J'ai déjà dit la semaine dernière ce qui me semblait important. Je suggère que nous versions ces lettres au dossier et peut-être pourrions-nous songer à inviter M. Driedger à comparaître devant le comité. Peut-être que le comité directeur pourrait étudier cette possibilité.

Le président: Oui, une fois un comité directeur créé. Est-ce que quelqu'un a d'autres observations à faire? J'ai l'impression que M. Driedger n'est pas particulièrement disposé à comparaître, n'est-ce pas?

M. G. C. Eglington (Conseiller juridique du comité): Il a bien écrit dans sa lettre qu'il ne voyait pas pour quelle raison il devait comparaître. Il a dit désirer attirer plus particulièrement l'attention du comité sur la dernière partie de sa lettre du 20 janvier.

Le président: Là où il parle des critères. D'après lui, on devrait se débarrasser de plusieurs critères et, dans la lettre d'explication qu'il nous a envoyée par la suite, il me répond que j'ai mal interprété sa lettre. Je crois toutefois que le malentendu ne vient pas entièrement de moi puisque la signification que nous prêtons au mot «politique» est si différente qu'on pourrait facilement me pardonner d'avoir mal interprété le sens qu'il lui prête. La signification d'ailleurs que j'attribue à ce mot est sans doute la plus commune. Si le vice-président et les autres membres n'ont pas d'autres observations... le sénateur Godfrey aurait peut-être voulu ajouter à ce qu'il a déjà dit mais il n'est pas ici.

Le vice-président: Monsieur le président, j'ai l'impression qu'il y a une nette divergence d'opinions entre M. Driedger et vous, et ce semble être la même chose pour le rapport présenté par le comité il y a quelque temps et la réplique de M. Driedger à ce rapport. J'avais l'impression qu'on aurait voulu aplanir cette difficulté à un moment ou à un autre. Nous devons peut-être tenir une réunion spéciale pour en discuter. Cela peut se faire avec ou sans le professeur Driedger mais il me semble que puisque nous allons discuter de ses documents à lui, peut-être préférerait-il être là. Au moins, on pourrait lui demander s'il serait prêt à venir ou non.

Le président: Comme vous l'avez vous-même suggéré, je crois que nous devrions envoyer cette question au comité directeur, une fois que nous en aurons créé un. Nous verrons alors ce qu'on peut faire. Personnellement, je ne veux pas attacher trop d'importance à tout cela car, même si le professeur Driedger est un avocat érudit, il n'a plus de poste officiel; il a déjà été sous-ministre de la Justice. Personnellement, je ne veux pas accorder à toute cette affaire plus d'importance

[Text]

not be anxious either, but i think your suggestion, Mr. Vice-Chairman, of referring it to the steering committee is a good one. Is everybody agreeable to that or are there other coments?

• 1115

Mr. Robinson: There is one other. I do not think we have filed these documents with our Committee as yet, these letters. I do not think they are part of our *minutes of Proceedings*, are they, Mr. Clerk?

The Joint Clerk (Mr. Lahaie): No. We could print them today.

The Chairman: They have been circulated, have they not?

The Vice-Chairman: Yes, but they have not been printed as part of our *Minutes of Proceedings*.

The Chairman: Senator Lafond.

Senator Lafond: It comes back to my initial point, that I consider this correspondence exchanged on a personal basis between our Chairman and Professor Driedger. I further consider that we have wasted enough valuable time over this hassle, and my conclusion is that we should bury it once and for all. If it is your wish to have Professor Driedger appear before the Committee, fine. But when he does appear before the Committee make sure that I know well in advance because I shall not be here.

The Vice-Chairman: Then maybe it would be best, Mr. Chairman, if instead of filing the letters as part of our work before the Committee today we hold it for the steering committee to make the decision and make a recommendation back, refer it.

The Chairman: I think that is a good idea. Is everybody agreeable to that?

Senator Riley: You said it was on file in the library.

Mr. Eglington: I think that was his first letter and the commentary which I prepared on the letter.

The Chairman: Yes, the large, voluminous document which counsel prepared and which I think we all agreed would simply be available for anybody who wanted to see it. It is available, for example, in law libraries across the country if people want to see it—anybody who wants and asks for it.

Is there anything else before we get down to the actual statutory instruments this morning?

I might perhaps mention, for the purposes of the other type of meeting, that we expect to have the ACCESS people before us nex Tuesday evening. I understand they have a short brief they want to present and then, I think provided the short brief does not blossom too much, we should be able to devote the rest of the time to considering the document that Mr. Johansen sent us and seeing what we want to do, at least tentatively, about the various questions that are before us. I do not think we can simply say well, here is the ACCESS brief, we have now had our questions to them, if we have extra time we can just let it go and adjourn. I think we should be exerting ourselves in whatever time we have to consider the substantive questions that are before us. However, of course, I am in the

[Translation]

qu'elle n'en a. J'irais même jusqu'à dire qu'il ne doit pas y tenir tellement lui non plus. Toutefois, votre suggestion, monsieur le vice-président, de renvoyer cela au comité directeur est tout indiquée. Y a-t-il d'autres remarques? Tout le monde est-il d'accord?

M. Robinson: J'aurais une autre remarque à faire. Je ne crois pas que nous ayons versé ces documents au dossier du comité. Je ne crois pas qu'on les trouve dans nos procès-verbaux, n'est-ce pas?

Le cogreffier (M. Lahaie): Non. Nous pourrions les imprimer aujourd'hui.

Le président: N'a-t-on pas distribué ces lettres?

Le vice-président: Si, mais on ne les a pas fait imprimer dans notre *Procès-verbal*.

Le président: Sénateur Lafond.

Le sénateur Lafond: J'en reviens à ma première observation. Pour moi, toute cette correspondance entre le professeur Driedger et notre président est personnelle. Je crois en outre qu'on a déjà gaspillé suffisamment de notre temps précieux pour cette chicane et qu'on devrait en finir une fois pour toute. Si vous souhaitez que le professeur Driedger compareisse devant le comité, très bien. Mais si jamais il ne comparaît, faites-le moi savoir longtemps d'avance, que je ne me présente pas pour rien.

Le vice-président: Donc, au lieu de déposer ces lettres, il vaudrait peut-être mieux que nous laissions tout d'abord le comité directeur étudier la question pour nous présenter des recommandations.

Le président: Je crois que voilà une très bonne idée. Vous êtes d'accord?

Le sénateur Riley: Vous avez dit que ces lettres se trouvaient à la bibliothèque.

M. Eglington: Je crois que sa première lettre y est, de même que le commentaire que j'avais préparé en réponse à celle-ci.

Le président: En effet, l'épais et volumineux document préparé par le conseiller juridique, et que nous avons tous accepté, devrait être mis à la disposition de quiconque en fait la demande. On devrait ainsi le trouver dans toutes les bibliothèques de droit du pays au cas où certains aimeraient le consulter.

Y a-t-il autre chose avant que nous passions à l'étude des textes réglementaires?

En passant, je vous rappelle que le groupe ACCESS doit comparaître mardi soir prochain. Il nous présentera un bref mémoire et ensuite, si ce mémoire ne suscite pas une discussion trop longue, nous pourrions consacrer le reste de la séance aux documents que nous a envoyés M. Johansen. Nous pourrions en profiter, si nous avons le temps, pour régler diverses affaires. Nous ne pourrions certainement pas nous contenter de remercier le groupe ACCESS de son mémoire. Nous aurons certainement des questions à poser et si nous voulons plus de temps, nous le laisserons partir puis nous lèverons la séance. Nous devrions tout de même profiter du temps qu'il nous restera pour nous efforcer de régler les affaires assez importantes qui sont sur le tapis. Bien entendu, je m'en remets au comité.

[Texte]

hands of the Committee and there is always the possibility that however short the ACCESS brief may be, we will bind that we will have a great many questions to ask and that the answers are possibly as elaborated as those we had from other witnesses on another subject a while ago. So it may be that our whole evening will be taken up with that document and the discussion of it. But I rather hope not and I would hope that we might get down to considering the substantive questions before us, arriving at at least some tentative conclusions which, of course, might have to be modified later in the light of other evidence we heard.

Mr. Béchard: Who are those people, Mr. Chairman?

The Chairman: ACCESS? Well, they are a group of people who interested themselves, Mr. Béchard, in this whole question of freedom of information. I think Mr. Baldwin is a prominent member of the body, and there are a number of other people who are concerned. Have you any information on who they are, Mr. Clerk? I have forgotten. They are a very responsible body and I think they have been in correspondence with us several times. I cannot remember whether they have actually appeared before us or not.

Senator Riley: The Church of Scientology is involved, is it not?

The Chairman: Oh, no, no. They have nothing to do with that appalling crew. This is a most respectable body, to the best of my belief. I think Mr. Baldwin is perhaps one of the prime movers in it and if you can think of anybody more respectable than my friend Mr. Baldwin, I . . .

Senator Riley: But they have been coming to see us.

The Chairman: It is the first I have heard of it.

Senator Riley: Oh, yes. I have had them in my office.

The Chairman: Coming to see the Committee?

Senator Riley: No, no. They have been attending the Committee. They have had people at the Committee.

• 1120

The Chairman: Have they indeed? I did not know that.

In any case, they have nothing to do with ACCESS at all, and they never have, to the best of my ability, made any approach to the committee. They have occasionally tried to get in touch with me, and I have given them the back of my hand in no short order, in no ambiguous terms. I absolutely refuse to see them on any subject whatsoever. Let them approach me at their peril. They certainly, in my judgment, have no claim to appear before a parliamentary committee. But, of course, that is for the committee to decide. I can assure Senator Riley that to the best of my belief they have made no approach whatever to this committee. If they do, I shall strongly advise the committee not to waste its time listening to any claptrap of that sort.

Senator Riley: That is right.

The Chairman: Now, shall we get down to the documents before us.

Some hon. Members: Hear, hear!

[Traduction]

D'autant plus qu'il se pourrait bien que même si le mémoire du groupe ACCESS est très court, on a des tas de questions à lui poser, questions auxquelles les réponses pourraient être au moins aussi longues et complexes que celles données par d'autres témoins il y a quelque temps. Donc, toute la séance sera peut-être consacrée à la discussion du mémoire. J'espère quand même que cela ne sera pas le cas et que nous aurons le temps d'étudier les autres questions importantes et peut-être même d'en arriver à certaines conclusions que nous aurons toujours la possibilité de modifier d'après les autres témoignages entendus.

M. Béchard: Qui sont ces gens, monsieur le président?

Le président: ACCESS? Il s'agit d'un groupe de personnes qui s'intéressent à la liberté d'information. M. Baldwin est un des membres connus du groupe et il y en a bien d'autres encore. Monsieur le greffier, avez-vous d'autres détails sur le groupe? J'ai oublié. Il s'agit d'un organisme de gens responsables qui nous a déjà envoyé des lettres à plusieurs reprises. Je ne me souviens pas s'il a déjà comparu devant nous ou non.

Le sénateur Riley: N'est-ce pas un groupe dont fait partie l'Église de scientologie?

Le président: Pas du tout. Il n'a rien à voir avec cette bande abominable. C'est un organisme très respectable, du moins c'est mon impression. M. Baldwin est sans doute l'un des membres fondateurs et c'est un homme des plus respectables . . .

Le sénateur Riley: Mais ils nous ont déjà rencontrés?

Le président: C'est la première fois que j'en entends parler.

Le sénateur Riley: Mais non. Des représentants du groupe sont venus me voir à mon bureau.

Le président: Vous voulez dire venus rencontrer le comité?

Le sénateur Riley: Non. Ils ont assisté à quelques séances du comité.

Le président: Vraiment? Je ne le savais pas.

Quoi qu'il en soit, ce groupe n'a rien à voir avec ACCESS et n'a jamais, à ma connaissance, tenté de prendre contact avec le Comité. Certains de ses représentants ont, à quelques reprises, essayé de se mettre en rapport avec moi mais je les ai rabroués sans autre forme de procès. Je refuse absolument de les rencontrer, pour quelque question que ce soit. S'ils réussissent à me contacter, ce sera à leurs risques et périls. A mon avis, nous n'avons absolument aucune raison de recevoir ce groupe. Évidemment, il revient au Comité d'en décider mais je puis assurer le sénateur Riley qu'aucune tentative officielle de contact avec le Comité lui-même n'a été faite. S'il essaie d'en faire, je recommanderai fermement au Comité de ne pas perdre son temps à écouter ce genre d'âneries innommables.

Le sénateur Riley: Très bien.

Le président: Nous allons maintenant passer à l'ordre du jour.

Des voix: Bravo!

[Text]

The Chairman: I am in a very lively frame of mind this morning; all my West Country English Newfoundland temper has come to the surface, with a variety of things, so I am perhaps expressing myself with undue warmth.

I think we got as far as, last time, . . .

The Vice-Chairman: We are starting SOR 76-562.

The Chairman: Would you like to take over the proceedings- . . .

The Vice-Chairman: No, not at all.

The Chairman: . . . -Mr. Vice-Chairman? I should be grateful if you did.

The Vice-Chairman: No, not at all. You are in good form.

The Chairman: SOR 76-562, the Sparsely Settled Areas order, which was before the Committee on August 4, last. Are there supplementary documents that ought to be printed now?

Miss Lise Mayrand (Legal Counsel to the Committee): There are some on my . . .

Il s'agit de la lettre de M. Scott et de ma lettre du 5 août.

Le président: Votre lettre du 5 août?

Mlle Mayrand: Oui.

Le président: A M. Scott?

Mlle Mayrand: Oui.

Le président: Il n'y a aucune réponse de la part de M. Scott?

Mlle Mayrand: La réponse, est une réponse du 16 septembre.

Le président: Ah oui, ici. Alors, il y a les deux lettres.

Mlle Mayrand: Oui.

Le président: C'est parfait. Excellent.

August 5, 1977

Mr. G. Scott,
Assistant Deputy Minister
(Operations),
Department of Transport,
Ottawa.

Dear Mr. Scott:

Re: SOR/76-562, Sparsely Settled Areas Order

This Order was before the Committee at its meeting yesterday. It was noted that the definition of "aéronef multimoteur" was meaningless in its French version, at least for the part "panne du moteur le plus défavorable", which translates as "failure of the least favourable engine".

[Translation]

Le président: Comme vous pouvez le constater, je suis en assez bonne forme ce matin; c'est sans doute dû à la résurgence de mon caractère d'Anglais rural terre-neuvien, qui m'amène sans doute à m'exprimer avec une ferveur un tantinet excessive.

Cela dit, la dernière fois . . .

Le vice-président: Nous commençons avec le DORS/76-562.

Le président: Voulez-vous prendre ma place . . .

Le vice-président: Absolument pas.

Le président: . . . monsieur le vice-président? Je vous en serais reconnaissant.

Le vice-président: Absolument pas, monsieur le président, car vous êtes en excellente forme.

Le président: DORS/76-562, Ordonnance sur les régions inhospitalières. Ce texte nous avait été soumis le 4 août dernier. Y a-t-il des documents supplémentaires?

Mlle Lise Mayrand (conseillère juridique du Comité): Il y a . . .

You have Mr. Scott's letter as well as my own letter of August 5.

The Chairman: Your letter of August 5?

Miss Mayrand: Yes.

The Chairman: To Mr. Scott?

Miss Mayrand: Yes.

The Chairman: Is there no answer from Mr. Scott?

Miss Mayrand: Yes, there is an answer dated September 16.

The Chairman: All right. So, there are two letters.

Miss Mayrand: Yes.

The Chairman: All right, excellent.

Le 5 août 1977

Monsieur G. Scott
Sous-ministre adjoint
(Opérations)
Ministère des Transports
Ottawa

Monsieur,

Objet: DORS/76-562, Ordonnance sur les régions inhospitalières

Le Comité a examiné l'ordonnance susmentionnée au cours de sa réunion d'hier. On a remarqué que dans la version française, la définition d'"aéronef multimoteur" n'avait pas de sens à tout le moins en ce qui concerne l'expression "panne de moteur le plus défavorable" qui se traduisait ainsi "failure of the least favourable engine".

[Texte]

Could you let the Committee know your views on this point.

Yours sincerely,

L. Mayrand,
Counsel.

September 16, 1977

Miss L. Mayrand,
Counsel,
Standing Joint Committee on Regulations
and Other Statutory Instruments,
The Senate,
Ottawa, Ontario
K1A 0A4.

Dear Miss Mayrand:

RE: SOR/76-562, Sparsely Settled Areas Order, and
Your Letter of August 5, 1977.

The French translation of *critical engine* in the definition of "aéronef multimoteur" was derived from the International Civil Aviation Organization (ICAO) Lexicon, Volume II, "Definitions." This is in accordance with the Council Resolution on April 13, 1948, "inviting the attention of Contracting States to the desirability of using in their own national regulations, as far as practicable, the precise language of those ICAO Standards . . . etc.," (Annex 15, Page 6).

Although some liberty was taken with the definition in the Lexicon for "critical power-unit", defined as "the power unit, failure of which gives the most adverse affect on the aircraft characteristics relative to the case under consideration," (a power-unit is further defined in the Lexicon as . . . "a system of one or more engines . . . etc."), our view is that the text provided by the Secretary of State Translation Services is valid.

However, we also note that the ICAO Lexicon, Volume I, Vocabulary, provides a straight translation of "critical engine" without definition as "moteur critique". Because of the brevity and plain language of this term, our files have been annotated to include this change of the French text in the next proposed amendment to the Order.

Yours sincerely,

G. A. Scott,
Senior Assistant Deputy Minister,
Operations.

The Vice-Chairman: Do I understand that in the French version the words were meaningless and, according to this letter from G. A. Scott, now the files have been annotated to include the change in the French text so that it has now been corrected.

Miss Mayrand: Yes. Je voudrais simplement faire une remarque, par exemple. M. Scott dit dans son troisième para-

[Traduction]

Pourriez-vous faire connaître au Comité vos vues sur cette question.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Le conseiller
L. Mayrand

Le 16 septembre 1977

Mademoiselle L. Mayrand
Conseiller du Comité mixte
permanent des règlements et
autres textes réglementaires
Le Sénat
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Mademoiselle,

Objet: DORS/76-562, Ordonnance sur les régions inhospitalières, et votre lettre du 5 août 1977

La traduction française de «critical engine», dans la définition d'«aéronef multimoteur», a été tirée du Lexique de l'Organisation de l'aviation civile internationale (O.A.C.I.), Volume II, «Définitions». Cela est conforme à la résolution du Conseil du 13 avril 1948, «attirant l'attention des États contractants sur l'opportunité d'assurer toute la concordance possible entre le texte de leurs règlements et celui des normes de l'O.A.C.I. . . etc.» (Annexe 15, page 6).

Même si on a pris une certaine liberté pour ce qui est de la définition donnée dans le Lexique pour «groupe motopropulseur le plus défavorable», défini comme «groupe motopropulseur dont la défaillance a l'effet le plus défavorable sur les caractéristiques de l'avion dans le cas considéré», (groupe motopropulseur étant également défini dans le lexique comme «groupe constitué par un ou plusieurs moteurs . . . etc.»), nous estimons que le texte fourni par les services de traduction du Secrétariat d'État est valable.

Cependant, nous avons aussi remarqué que dans le Lexique de l'O.A.C.I., Volume I, Vocabulaire, on donne une traduction directe de «critical engine» sans le définir comme «moteur critique». En raison du caractère concis et familier de ce terme, nous avons annoté nos dossiers en vue d'inclure cette modification du texte français dans le prochain projet de modification de l'ordonnance.

Veuillez agréer, Mademoiselle, l'assurance de ma parfaite considération.

Le sous-ministre adjoint principal
Opérations
G. A. Scott

Le vice-président: Dois-je comprendre que les termes employés dans la version française n'ont aucun sens et qu'à la suite de la lettre de M. Scott, les dossiers ont été corrigés?

Mlle Mayrand: Oui. I would like to add that Mr. Scott states, in his third paragraph, that he will amend the defini-

[Text]

graphe, qu'il modifiera la définition pour satisfaire aux remarques de Comité; mais dans son deuxième paragraphe, il soutient que la définition était valable... Je persiste à croire qu'elle n'avait pas tellement de sens; mais puisqu'il accepte de faire une modification pour simplifier la définition, je crois que le Comité peut être satisfait. Je ne partage pas quand même leur opinion selon laquelle leur définition actuelle est valable. Mais, d'une certaine façon, ce serait très académique de poursuivre la discussion, puisqu'il s'engage à la modifier éventuellement.

Le président: En bien, est-ce que le Comité est satisfait de cette réponse?

Some hon. Members: Agreed.

Le président: Nous avons donné l'ordre d'imprimer ces deux lettres. C'est bien.

Now, the next one, I think is a clutch of them, SI/74-17, SI/77-65, Hamilton North End Order, and amendment; SI/74-18, SI/77-67, Toronto Alexandra Park Order, and amendment; SI/74-19, SI/77-68, Toronto Don Mount Village Order and amendment; SI/74-20, SI/77-66, Sault Ste Marie International Bridge Plaza Order and amendment. These were before the committee on September 29, and I think there is now supplementary material here, a letter from...

The Vice-Chairman: William Teron.

The Chairman:... Mr. Eglington to Mr. Teron, of October 6, 1977, and a reply from Mr. Teron on November 3. These I think should be printed.

October 6, 1977

W. Teron, Esq.,
Secretary,
Ministry of State for Urban Affairs,
OTTAWA, Ontario K1A 0P6

Dear Mr. Teron:

Re: SI/74-17, SI/77-65, Hamilton North End Order, and amendment
SI/74-18, SI/77-67, Toronto Alexandra Park Order, and amendment
SI/74-19, SI/77-68, Toronto Don Mount Village Order, and amendment
SI/74-20, SI/77-66, Sault Ste. Marie International Bridge Plaza Order, and amendment

The above statutory instruments were before the Committee on 29th ultimo, when it was noted that the same discrepancy existed between the English and French texts of the four original Orders. The English version in each case specified that the designation was for a period of two years from the date of making of the Order, while the French version contained no temporal limitation.

It was also noted that none of the Orders disclosed that the designation was made with the "concurrence of the Province",

[Translation]

tion, to comply with the remarks of the Committee. However, in his second paragraph, he maintains the definition was valid. As far as I am concerned, I still believe that the definition did not make any sense but, since he agrees to amend it, I believe this will be acceptable. I must however state that I do not share his opinion that the present definition is valid. There would be no point to carry on the discussion, since he has undertaken to amend it.

The Chairman: Is the Committee satisfied with the answer?

Des voix: D'accord.

The Chairman: These two letters will be printed in the record. All right.

Nous passons maintenant à une série de décrets. Il y a le TR/74-17, TR/77-65, décret sur la zone non North End de Hamilton—modification; TR/74-18, TR/77-67, décret sur la zone Alexandra Park de Toronto—modification; TR/74-19, TR/77-68, décret sur la zone Don Mount Village de Toronto—modification; TR/74-20, TR/77-66, décret sur la zone International Bridge Plaza de Sault-Sainte-Marie—modification. Ces textes nous avaient été soumis le 29 septembre et je crois qu'il y a maintenant des documents supplémentaires. Il y a une lettre de...

Le vice-président: William Teron.

Le président:... M. Eglington à M. Teron, du 6 octobre 1977, ainsi qu'une réponse de M. Teron du 3 novembre. Je crois que ces lettres devraient être jointes au compte rendu.

Le 6 octobre 1977

Monsieur W. Teron,
Secrétaire
Ministère d'État pour les Affaires urbaines
OTTAWA (Ontario) K1A 0P6

Monsieur,

Objet: TR/74-17, TR/77-65, Décret sur la zone North End de Hamilton—modification
TR/74-18, TR/77-67, Décret sur la zone Alexandra Park de Toronto—modification
TR/74-19, TR/77-68, Décret sur la zone Don Mount Village de Toronto—modification
TR/74-20, TR/77-66, Décret sur la zone International Bridge Plaza de Sault Ste. Marie—modification

Les textes réglementaires susmentionnés étaient à l'étude par le Comité le 29 du mois dernier lorsqu'on a relevé que la même contradiction existait entre les versions anglaise et française des quatre décrets originaux. Dans chacun de ces cas, la version anglaise précisait que la désignation portait sur une période de deux ans à compter de la date d'entrée en vigueur du décret, tandis que la version française ne prévoyait aucune limite dans le temps.

On a également remarqué qu'aucun des décrets ne spécifiait que la désignation était faite avec l'accord de la province,

[Texte]

a condition precedent (really, contemporaneous) laid down in section 34.1(1)(a)(ii) of the National Housing Act.

SI/77-65, SI/77-66, SI/77-67 and SI/77-68 all fail to provide temporal continuity in their designation of areas within which the C.M.H.C. is authorized to make loans pursuant to section 34.1(1)(a)(ii) of the National Housing Act. Any loans made by C.M.H.C. in reliance upon that provision in the Act in the period 16th January 1976 to 23rd March 1977 would seem, therefore, to have been unauthorized. To set the Committee's mind at rest, I shall be glad of your confirmation that no such loans were made.

Should it be your Ministry's view that any such loans were authorized, I shall be glad if you will kindly let me know your Ministry's reasons, so that I may acquaint the Committee with them.

Yours sincerely,

G. C. Eglington.

November 3, 1977.

Mr. G. C. Eglington,
General Counsel,
Standing Joint Committee of the
Senate and of the House of Commons,
Room 312, Victoria Building,
Wellington Street,
Ottawa, Ontario.

Dear Mr. Eglington:

Re: Our File 100-1-22
Area Designation Orders
SI/74-17 and SI/77-65
SI/74-18 and SI/77-67
SI/74-19 and SI/77-68
SI/74-20 and SI/77-66

I acknowledge with thanks your letter of October 6 concerning the above referenced area designation Orders, made pursuant to Part IV.1 of the National Housing Act.

With regard to the requirement that an area designation Order be made "with the concurrence of the Province", an examination of the submission to Privy Council reveals that in the case of all four of the submissions the concurrence of the Province was recited. The Corporation's legal officers advise that the recital in the submission as to the concurrence of the Province has never been repeated in the designation Orders, and that the absence of such a recital does not invalidate the Order provided the concurrence has been obtained and is recited in the submission.

It would nevertheless appear advisable to carry the recital of the concurrence into the Order itself, so that no question need later arise as to the existence of the concurrence. The Privy Council Office will be asked if they will in future incorporate the recital into the order.

With respect to the question of the expiry date of the designation Orders, the defect in the French version will be

[Traduction]

condition préalable (en fait, actuelle) énoncée à l'alinéa 34.1(1)a)(ii) de la Loi nationale sur l'habitation.

Tout prêt consenti par la Société centrale d'hypothèques et de logement conformément à cette disposition de la loi pour la période du 16 janvier 1976 au 23 mars 1977 pourrait par conséquent sembler ne pas avoir été autorisé. De manière à dissiper toute inquiétude que le comité pourrait ressentir, je vous saurais gré de me confirmer qu'aucun prêt de cette nature n'a été consenti.

Si votre ministère est d'avis que ces prêts étaient autorisés, je vous prierais de me faire part de ses raisons de manière que je puisse en informer le comité.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

G. C. Eglington

Le 3 novembre 1977

Monsieur G. C. Eglington
Conseiller juridique
Comité mixte permanent du Sénat et de
la Chambre des communes
Pièce 312, Immeuble Victoria
Rue Wellington
Ottawa (Ontario)

Monsieur,

Objet: Notre dossier 100-1-22
Décret de désignation de zone
TR/74-17 et TR/77-65
TR/74-18 et TR/77-67
TR/74-19 et TR/77-68
TR/74-20 et TR/77-66

Je vous remercie de votre lettre du 6 octobre concernant les décrets de désignation de zone susmentionnés établis conformément à la Partie IV.1 de la Loi nationale sur l'habitation.

En ce qui concerne l'exigence voulant que les décrets de désignation de zone soient faits avec l'assentiment de la province, l'étude des représentations faites devant le Conseil privé révèle que les quatre représentations en cause ont été faites avec l'assentiment de la province. Les conseillers juridiques de la société nous informent qu'il n'a pas été répété dans les décrets de désignation qu'on avait obtenu l'assentiment de la province et que l'absence de cette déclaration n'invalide pas le décret, à condition que ledit assentiment ait été obtenu et soit indiqué dans la représentation.

Il semble néanmoins préférable que cette déclaration d'assentiment figure dans le décret, de manière à ce qu'on ne puisse mettre ultérieurement en doute l'existence de cet assentiment. Nous demanderons au bureau du Conseil privé si à l'avenir il insérera cette déclaration dans le décret.

En ce qui concerne la question de la date d'expiration des décrets de désignation, l'erreur qui existe dans la version

[Text]

corrected when new Orders are sought for the areas in question.

We are aware of the fact that the amending Orders became effective only on the date the four Orders were passed, that is, on March 23, 1977.

Thank you for bringing these matters to our attention.

Yours sincerely,

William Teron.

Do members of the committee have any questions to ask before I ask counsel if they have any observations for us?

Mr. Béchard: I am satisfied with the answer.

• 1125

The Vice-Chairman: There is just one point I would like to make. It appears that the Order is not invalidated, so that part is all right. And the defect in the French version has been corrected, so that is all right. But what about paragraph 3 of Mr. Teron's letter, the last sentence where he says

The Privy Council Office will be asked if they will in future incorporate the recital into the Order.

Should we follow up on that or can we assume that it will be done?

Mr. Béchard: It will be done.

Mr. Eglington: Well, if it is not done, we will see it in the next block of Orders that come out. The part that is in a sense outstanding is this. The Committee asked Mr. Teron to confirm that no loans were made in the intervening period when there was no Order in force, but Mr. Teron does not say whether any loans were made or not. He simply says

... we are aware of the fact that the amending Orders became effective only ... on March 23, 1977 ...

I am not sure whether we can take from that fact that no loans were made.

The Chairman: I wonder if it might be advisable to ask him the direct question again. I think it would be well to have the thing quite clear. Otherwise it seems satisfactory. Do you think it worth pursuing that point?

The Vice-Chairman: We might ask him, yes. It would almost appear as though he deliberately avoided answering that part.

The Chairman: Well, I do not see any harm in asking him. At any rate, we do not ...

The Vice-Chairman: Even if the loans were made, what difference does it make now? It is just a question of having the information on whether the loans were or were not made.

Mr. Eglington: Well, if loans were made during that period, they were not authorized. That is the problem.

The Chairman: I think we had better ask him for a direct answer to that particular question. Any objections from members of the Committee?

[Translation]

française sera corrigée dès que de nouveaux décrets seront requis pour les zones en question.

Nous sommes conscients du fait que les décrets modificateurs sont entrés en vigueur seulement à la date d'adoption des quatre décrets, c'est-à-dire le 23 mars 1977.

Je vous remercie d'avoir attiré notre attention sur ce sujet et vous prions d'agréer, Monsieur, l'expression de nos sentiments distingués.

William Teron

Les membres du Comité ont-ils des questions à poser avant que je demande à notre conseillère de faire ses observations?

M. Béchard: Je suis satisfait de la réponse.

Le vice-président: Je voudrais simplement faire une observation. Il semble que le règlement ne soit pas invalidé si bien que cette partie convient. L'erreur dans la version française a été corrigée, tout va donc bien. Par contre, dans le troisième paragraphe de la lettre de M. Teron, je lis en dernière phrase:

Nous demanderons au bureau du conseil privé si à l'avenir il insèrera cette déclaration dans le décret.

Devons-nous poursuivre l'affaire ou peut-on supposer que cela sera fait?

M. Béchard: Ce sera fait.

M. Eglington: Enfin, si ce n'est pas fait, nous nous en apercevrons dans la prochaine série de décrets. Ce qui reste à régler, c'est que le comité avait demandé à M. Teron de confirmer qu'aucun prêt n'avait été consenti dans l'intervalle en l'absence de décret. Or M. Teron n'a pas répondu. Il déclare simplement:

Nous sommes conscients du fait que les décrets modificateurs sont entrés en vigueur seulement ... le 23 mars 1977 ...

Je ne sais si nous devons en conclure qu'il n'avait pas été consenti de prêts jusque là.

Le président: Devrions-nous lui poser la question directement? Peut-être serait-il bon enfin de clarifier la chose. Sinon, cela semble satisfaisant. Jugez-vous utile de poursuivre la question?

Le vice-président: Oui, nous pouvons lui demander. Car comme cela on a presque l'impression qu'il a évité de répondre.

Le président: Je ne vois d'ailleurs aucun inconvénient à poser la question. De toute façon, nous n'avons ...

Le vice-président: Même si des prêts ont été consentis, qu'est-ce que cela change aujourd'hui? Il s'agit simplement de nous aviser si les prêts ont été consentis ou non.

M. Eglington: Ma foi, si des prêts ont été consentis au cours de cette période, c'est sans autorisation. Voilà le problème.

Le président: Je crois qu'il lui faudrait lui demander de répondre plus directement à notre question. Certains membres du comité ont-ils une objection?

[Texte]

Senator Lafond: No, but we might very well ask him verbally, and if he gives us a verbal assurance, fine, we will forget it. If he cannot give us a verbal assurance, then we follow up by correspondence to have it on record.

The Chairman: That is excellent, in my judgment.

Then we can proceed to dealing with the next one, SI/77-124—Atlas Hoist and Body Inc. Remission Order (Before the Committee September 29, 1977).

Here we have two documents that I think should probably be printed, M^{lle} Mayrand's letter of October 5 and the reply of Mr. Quinn, November 14. Any questions from members of the Committee?

October 5, 1977

P. Quinn, Esq.,
Asst. Deputy Minister . . .
Enterprise Development,
Department of Industry, Trade
and Commerce,
Ottawa.

Dear Mr. Quinn:

Re: SI/77-124, Atlas Hoist and Body Inc. Remission Order

This Order was before the Committee at its meeting of 29th September. It was noted that the English and French texts of section 3(b) and (c) do not convey the same meaning.

The French version of section 3(b) refers to "any subsequent period" ("de toute période subséquente"), while the English version refers to specific subsequent twelve monthly periods running from 1st August to 31st July. In section 3(c), the French text uses the phrase "cette période", but it is by no means clear to which period "cette" refers. The English text makes clear that the requirements set out in paragraph (c) must be met in each period in respect of which a claim for remission is made.

Yours sincerely,

Lise Mayrand.

November 14, 1977

Miss Lise Mayrand
Standing Joint Committee
of the Senate and of the
House of Commons
on Regulations and Other Statutory Instruments
c/o The Senate
Ottawa, Ontario
K1A 0A4

Dear Miss Mayrand:

This refers to your letter of October 5th concerning the English and French texts of section 3(b) and (c) of Order SI/77-124. The Legal Services of this Department have

[Traduction]

Le sénateur Lafond: Non, mais on pourrait bien lui demander oralement et s'il nous en assure verbalement, ce serait réglé. S'il ne peut nous répondre ainsi, on poursuivrait la question par correspondance.

Le président: C'est à mon avis une excellente idée.

Nous pouvons alors passer maintenant à l'article suivant, TR/77-124, Décret de remise sur la société Atlas Hoist et Body Inc. (Étudié par le comité le 29 septembre 1977).

Nous avons ici deux documents qu'il nous faudrait probablement insérer, à savoir la lettre de M^{lle} Mayrand datée du 5 octobre et la réponse de M. Quinn datée du 14 novembre. Les membres du comité ont-ils des questions?

Le 5 octobre 1977

Monsieur P. Quinn
Sous-ministre adjoint
Développement des entreprises
Ministère de l'Industrie
et du Commerce
Ottawa

Monsieur,

Objet: TR/77-124, Décret de remise sur la société Atlas Hoist et Body Inc.

Le Comité a étudié le décret mentionné ci-dessus à la réunion qu'il a tenue le 29 septembre. Les membres du Comité ont constaté que la version anglaise et la version française des alinéas 3b) et c) ne donnent pas lieu à la même interprétation.

Dans la version française de l'alinéa 3b) il est question «de toute période subséquente» (any subsequent period), tandis que dans la version anglaise on parle de toute période subséquente précise de douze mois qui s'étend du 1^{er} août au 31 juillet. À l'alinéa 3c) du texte français les termes «cette période» sont employés, mais il n'est pas du tout clair à quelle période «cette» se rapporte exactement. Le texte anglais précise que les conditions stipulées à l'alinéa c) doivent être remplies durant chaque période au sujet de laquelle une demande de remise est présentée.

Veuillez agréer, Monsieur, l'assurance de mes sentiments distingués.

Lise Mayrand

Le 14 novembre 1977

Mademoiselle Lise Mayrand
Comité mixte permanent du Sénat
et de la Chambre des communes
des règlements et autres textes réglementaires
a/s le Sénat
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Mademoiselle,

La présente fait suite à votre lettre du 5 octobre au sujet des versions anglaise et française des alinéas 3b) et c) du décret TR/77-124. Le Service du contentieux du ministère de l'In-

[Text]

informed me that, as you pointed out, the English version is more precise than the French, which could be open to misinterpretation.

Thank you for bringing this matter to my attention and I assure you that the discrepancy is being rectified. Greater care will be given in the future to ensure that both texts convey the same meaning.

Yours sincerely,

P.E. Quinn
Assistant Deputy Minister,
Enterprise Development.

The Vice-Chairman: One thing I like about it is the last sentence of Mr. Quinn's letter where he says,

Greater care will be given in the future to ensure that both texts convey the same meaning.

And I would hope that other departments will do the same thing and take note. Then we do not get these things coming before us.

Mr. Béchard: *Cela prouve l'utilité du Comité.*

The Chairman: Any further comments?

Now, the next one appears to be something new, at last. SOR/75-604—P.S.S.R.B. Regulations and Rules of Procedure. Public service staff relations under the Public Service Staff Relations Act, we have here a short comment from counsel.

SOR/75-604

P.S.S.R.B. REGULATIONS AND RULES OF PROCEDURE

Public Service Staff Relations Act

September 15, 1977

1. The only provisions which give rise to any disquiet are sections 5(b) and 8(3). In respect of the latter, convenience is certainly a far broader ground than necessity. Presumably it is always for the convenience of the public—to hurry things along. However, neither of these seems on the surface to be a matter of great moment.

The Committee may wish to consider ascertaining the views of those affected by the Rules through their industrial association. It may well be that there are exceptional features of the Rules which would only appear with experience of working with them.

2. The provision in section 4(1)(c) was accepted by the Committee after consideration in the amendment to the old P.S.S.R.B. Rules of Procedure made by SOR/72-117. The new form is, however, better as the words "where service cannot be expeditiously effected under paragraph (a) or (b)" have been added at the opening of paragraph (c).

[Translation]

dustrie et du Commerce m'a informé que, comme vous l'avez signalé, la version anglaise est plus précise que la version française et que cela pourrait prêter à une interprétation erronée.

Je vous remercie de m'avoir signalé cette lacune et je vous donne l'assurance que cette absence de concordance fait actuellement l'objet d'une rectification. A l'avenir on prendra plus de précautions pour veiller à ce que les deux versions donnent lieu à la même interprétation.

Veuillez agréer, Mademoiselle, l'assurance de ma parfaite considération.

Le sous-ministre adjoint
Développement des entreprises
P. E. Quinn

Le vice-président: Ce qui me plaît c'est la dernière phrase de M. Quinn qui déclare:

A l'avenir on prendra plus de précautions pour veiller à ce que les deux versions donnent lieu à la même interprétation.

J'espère que les autres ministères en feront autant. Cela nous éviterait ce genre de problème.

M. Béchard: Cela prouve l'utilité du Comité.

Le président: D'autres observations?

Nous passons maintenant à quelque chose qui semble nouveau, DORS/75-66, Règlement et règles de procédures de la CRTFP. Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique. Et voici un bref commentaire de notre conseiller. Y a-t-il des questions?

DORS/75-604

RÈGLEMENT ET RÈGLES DE PROCÉDURE DE LA C.R.T.F.P.

Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique

Le 15 septembre 1977

1. Les seules dispositions qui peuvent inquiéter sont les paragraphes *b*) de l'article 5 et 3) de l'article 8. Au sujet de ce dernier, il est évident que l'intérêt public l'emporte sur la nécessité. Il est à présumer qu'on agit toujours dans l'intérêt public pour accélérer les choses. Toutefois, ni l'un ni l'autre ne semblent au premier abord revêtir une très grande importance.

Le Comité voudra peut-être connaître l'opinion de ceux qui seront touchés par les Règles de procédure en raison de leur association avec l'industrie. Il se peut que des aspects particuliers de ces règles n'apparaissent qu'au fur et à mesure qu'on y recourra.

2. Les dispositions contenues à l'alinéa *c*) du paragraphe 1) de l'article 4 ont été acceptées par le Comité après étude de la modification apportée à l'ancienne version des Règles de procédure de la C.R.T.F.P. établies par le DORS/72-117. La nouvelle version est toutefois préférable car on a ajouté au début de l'alinéa *c*) l'expression «lorsque la signification ne peut se faire rapidement selon l'alinéa *a*) ou *b*)».

[Texte]

NOTE: Prescribed forms, running to nineteen pages, have been omitted from the Regulation in the interests of economy. Members interested in the forms may consult Canada Gazette Part II Vol. 109, No. 20 dated October 22/75, at pages 2837 to 2869.

The Vice-Chairman: I would like to have an explanation of, under paragraph numbered 1, the second paragraph. I wonder if our counsel could further explain that where he says.

The Committee may wish to consider ascertaining the views of those affected by the Rules through their industrial association.

Mr. Eglington: The reason for that, Mr. Robinson, is simply that, while the Rules themselves look reasonable, with a possible query about 8(3), it is very difficult, when one is looking at a set of procedural Rules, to know how they affect the people involved. I just thought that perhaps the people who are working with the Rules and affected by the Rules think that there is something wrong with them.

The Vice-Chairman: Whom would we circularize them to? Or do you feel that this is something we should do? Have there been any complaints that we know of?

Mr. Eglington: Not that we know of, but on the other hand there is no real mechanism by which we would come to learn of the complaints either, unless we ask.

The Vice-Chairman: But is it up to us in our mandate to reach out to an industrial association and ask them for their comments?

Mr. Eglington: I do not know whether that is the case or not. This is a point for the Committee.

The Chairman: Senator Lafond.

• 1130

Senator Lafond: Well, that is a very good question which I was about to put, too. I have some reservations as to whether we can communicate directly with the industrial association.

The Vice-Chairman: I just think we are kind of stretching our mandate a bit.

Senator Lafond: We might ask the Public Service Staff Relations Board themselves if they have been in receipt of complaints or something of the sort. If they have not, we can assume that the thing is working properly and if they have, then we follow it up.

The Vice-Chairman: I like Senator Lafond's idea that under the Public Service Staff Relations Act we contact these people to see if they have got any problems.

Senator Riley: If they appear some time in March or April they can be forewarned to be prepared to answer that, the public service people.

The Chairman: I do not think it is quite the same crowd, Senator Riley.

Senator Riley: Oh, this is the union, is it?

[Traduction]

REMARQUE: Les formules prescrites qui ont 19 pages en tout ont été omises par souci d'économie. Les députés intéressés peuvent consulter la *Gazette du Canada*, Partie II, vol. 109, n° 20, en date du 22 octobre 1975, aux pages 2837 à 2869.

Le vice-président: J'aimerais qu'on m'explique au numéro 1, le deuxième paragraphe. Notre conseiller pourrait-il préciser ce qu'il veut dire:

Le comité voudra peut-être connaître l'opinion de ceux qui seront touchés par les règles de procédure en raison de leur association avec l'industrie.

M. Eglington: Monsieur Robinson, c'est simplement que si le règlement lui-même semble raisonnable, avec quelques réserves cependant pour le paragraphe 8(3), il est très difficile, quand on étudie toute une série de règles de procédure, de savoir comment elles touchent les intéressés. C'est pourquoi j'ai pensé que peut-être ceux qui travaillent aux termes de ces règles de procédure ou sont touchés par elles y voient peut-être quelques objections.

Le vice-président: A qui devrions-nous demander cela? Ou estimez-vous qu'il nous faut le faire? Avons-nous été avisés de certaines plaintes?

M. Eglington: Non, pas à notre connaissance, par contre il n'existe pas véritablement de système qui nous permettrait d'être mis au courant des plaintes si nous ne le demandons pas nous-mêmes.

Le vice-président: Mais notre mandat nous dicterait de demander l'avis d'une association industrielle?

M. Eglington: Je n'en sais rien. C'est au comité de décider.

Le président: Sénateur Lafond.

Le sénateur Lafond: C'est une très bonne question que j'allais justement poser. Je ne suis pas sûr que nous puissions communiquer directement avec l'association industrielle.

Le vice-président: J'ai l'impression que l'on élargit un peu trop notre mandat.

Le sénateur Lafond: Nous pourrions tout aussi bien demander à la Commission des relations de travail dans la fonction publique si elle a reçu des plaintes de ce genre. Sinon, nous pouvons supposer que tout marche bien. Si oui, nous prendrons les mesures nécessaires.

Le vice-président: J'aime assez la proposition du sénateur Lafond puisque, selon la Loi sur les relations de travail dans la fonction publique, nous pouvons contacter ces gens pour voir s'il y a des problèmes.

Le sénateur Riley: Si les représentants de la fonction publique doivent comparaître en mars ou en avril, ils auront ainsi le temps de nous préparer une réponse.

Le président: Il ne s'agit pas du même organisme, sénateur Riley.

Le sénateur Riley: Oh, il s'agit du syndicat?

[Text]

The Chairman: This is the Public Service Staff Relations Board, which I think is a different body. Are members agreeable that we might inquire orally possibly of the Board, whether they have had any difficulty about this?

Now, is there anything else that ought to be dealt with here? Well then, we can go on to SOR/77-258, SOR/77-352, SOR/77-523—Medical Devices Regulations, amendments. And here we have an extraordinarily brief, concise comment from Counsel. Is there anything... you have something, I think, Mr. Vice-Chairman.

The Vice-Chairman: Yes I was just going to say that I think we should point out the irregularity and it would then be up to them to make the...

Miss Mayrand: They have already corrected the mistake.

The Vice-Chairman: So, we are just pointing out the irregularity.

Miss Mayrand: It is just an explanatory...

The Chairman: We do not even need to print it, do we?

Mr. Eglington: It is still explanatory to members of the Committee as to why the same thing was done twice.

The Chairman: Now, the next one, SOR/77-346, SOR/77-465, SOR/77-469—Foreign Ownership of Land (Temporary) Regulations, and amendments. And here we have a long comment from Counsel which I think ought to be printed, unless they are prepared to assure me now that it is superfluous to do so. It looks to me on the face of it to be highly important.

FOREIGN OWNERSHIP OF LAND (TEMPORARY) REGULATIONS

Citizenship Act

January 3, 1978

SOR/77-346, as amended by SOR/77-465 and SOR/77-469, Foreign Ownership of Land (Temporary) Regulations, (Alberta)—(To expire on 31.12.1977)

1. These Regulations have appeared under the novel provisions in the new Citizenship Act (S.C. 1974-75-76 cap. 108, Section 33) which, in general terms, allow a Province to prohibit, annul and restrict the taking of land by persons not Canadian citizens or not landed immigrants ordinarily resident in Canada. The Regulations have been made by the Lieutenant Governor in Council and not by any Dominion authority. Nevertheless, they are made under an Act of the Parliament of Canada and are subject to the Committee's scrutiny.

2. The enabling powers and their context—all the subsections of section 33—are attached.

3. It will be noted that subsection (3) gives the Lieutenant Governor in Council power to make regulations for a very limited purpose—that of determining the constitution of "transactions", "effective control" and "an association". The power

[Translation]

Le président: Il s'agit de la Commission des relations de travail dans la fonction publique, qui est un organisme tout à fait différent. Êtes-vous d'accord pour que nous nous renseignions, oralement, auprès de la Commission pour savoir si cela lui a posé des problèmes?

Avez-vous d'autres commentaires à ce sujet? Sinon, nous allons maintenant passer aux DORS/77-528, DORS/77-352 et DORS/77-523—Règlements sur les instruments médicaux, modifications. Les remarques de notre conseiller juridique sont extrêmement brèves et je vais passer la parole au vice-président qui a quelques mots à dire.

Le vice-président: En effet. Je voulais simplement dire que nous devrions faire remarquer l'irrégularité qui s'est produite et qu'ensuite, ce sera à eux de faire...

Mlle Mayrand: Ils ont déjà corrigé l'erreur.

Le vice-président: Donc, il s'agit simplement de faire remarquer qu'il y a eu irrégularité.

Mlle Mayrand: C'est simplement une note explicative...

Le président: Nous n'avons donc même pas besoin de l'imprimer?

M. Eglington: Il s'agit simplement d'une note explicative à l'intention des membres du Comité pour leur indiquer pourquoi on a fait deux fois la même chose.

Le président: Passons maintenant aux règlements suivants, DORS/77-346, DORS/77-465, DORS/77-469—Règlements (temporaires) de possession de terres par étrangers. Nous avons un très long commentaire de notre conseiller juridique qui, je pense, devrait être imprimé à moins que l'on ne m'assure que c'est superflu. A première vue, j'ai l'impression que c'est très important.

RÈGLEMENTS (TEMPORAIRES) DE POSSESSION DE TERRES PAR ÉTRANGERS

Loi sur la Citoyenneté

Le 3 janvier 1978

DORS/77-346 modifié par le DORS/77-465 et le DORS/77-469—Règlements (temporaires) de possession de terres par étrangers (Alberta)—(Arrivant à expiration le 31 décembre 1977).

1. Ces règlements s'inspirent des dispositions de la nouvelle Loi sur la citoyenneté (S.C. 1974-1975-1976, cap. 108, article 33) qui, de façon générale, autorisent un gouvernement provincial à interdire, à annuler et à limiter la prise de possession de terres par des personnes qui ne sont pas des citoyens canadiens ou qui ne sont pas immigrants reçus résidant habituellement au Canada. Ces règlements ont été édictés par le lieutenant-gouverneur en conseil de l'Alberta et non par des autorités fédérales. Néanmoins, ils découlent d'une loi du Parlement du Canada et peuvent par conséquent être étudiés par le Comité.

2. On a joint aux présentes les pouvoirs habilitants avec leur contexte (tous les paragraphes de l'article 33).

3. Il est à remarquer que le paragraphe (3) confère au lieutenant-gouverneur en conseil le pouvoir d'édicter des règlements à des fins très limitées, celles de désigner les opérations qui constituent des «transactions» et de définir les notions de

[Texte]

to “prohibit, annul or in any manner restrict the taking etc. of an interest in real property” is contained in subsection (2) and is not cast as a law-making power but as an administrative one. Much of the Regulations, however, goes beyond subsection (3) and builds on subsection (2), laying down rules as to the matter covered in subsection (2), as indeed the preamble to the Regulations itself recites. This may be regarded as a work of supererogation but, on the other hand, it may be regarded as implicit in subsection (2) that some rules may be made even though they will not, if made, constitute a statutory instrument in the eyes of the Legal Advisers to the Privy Council Office. Since the Committee has not accepted the Crown’s view of the definition of a statutory instrument, the Committee is free to scrutinize the rules that have been made under subsection (2), while bearing in mind that action under subsection (2) would not seem to be limited to the making of rules and will encompass ad hoc action by the Provincial Authority in respect of any particular transaction or any particular parcel of land, subject to the statutory limitations in subsection (6). The Albertan authorities are not legally bound, however morally bound they may feel or be regarded as being, to treat these Regulations as a code in respect of any matter arising under subsection (2). Consequently, section 8(1)-(e) of the Regulations is *intra vires*, and indeed, is unnecessary as doing nothing more than stating the true legal position under the Act, despite the appearance of a sub-delegation by the Lieutenant Governor to himself of an exempting power.

4. Section 7(c) of the Regulations indicated that a mortgage of controlled land given to an ineligible person after the coming into force of the Regulations was caught by the control system. This anomaly was removed by the insertion of section 6(j) by SOR/77-465.

5. *Section 7(2), as added by SOR/77-469* Section 7 is made under the regulation-making power of section 33(3) of the Act—making rules for the purposes of determining what transactions constitute a direct or an indirect taking or acquisition of any interest in real property located in Alberta. Section 7(1) identifies four types of transaction which do not constitute a direct taking etc. Subsection 7(2) engrafts an exception upon that identification: So far so good—The identification applies to all transactions of the types identified. The exception applies to all the cases defined in terms of document used, non-registration of the document, extent of land involved and use to which the land is put. But then there is engrafted on to the exception (which really amounts to a prohibition of transfer and to a retroactive one at that) a discretionary power in the Lieutenant-Governor in Council to permit. No criteria are mentioned. The consent of the Lieutenant-Governor is the crux of the matter and the rule-making power conferred by section 33(3)(a) of the enabling Act has been turned into an administrative discretion.

[Traduction]

«contrôle de fait» et «d’association». Le pouvoir «d’interdire, d’annuler ou de limiter la prise de possession, etc., d’intérêts dans les biens immobiliers» est conféré au paragraphe (2) et n’est pas considéré comme un pouvoir réglementaire mais plutôt comme un pouvoir administratif. Cependant, une bonne partie des règlements va au-delà des dispositions prévues au paragraphe (3) et s’inspire du paragraphe (2), fixant des règles relatives au sujet visé par le paragraphe (2), comme l’indique d’ailleurs le préambule des règlements eux-mêmes. Cette façon de procéder peut sembler superflue, mais d’autre part, on peut considérer que le paragraphe (2) dit implicitement que certaines règles pourront être édictées, même si, elles ne doivent pas constituer un texte réglementaire aux yeux des conseillers juridiques du Bureau du Conseil privé. Étant donné que le Comité n’a pas accepté l’interprétation donnée par la Couronne de la définition d’un texte réglementaire, il est libre d’étudier les règles qui ont été établies en vertu du paragraphe (2), tout en tenant compte du fait que les pouvoirs ainsi accordés ne sembleraient pas se limiter à l’établissement des règlements et engloberaient les mesures spéciales prises par le gouvernement provincial à propos de toute transaction ou terre particulière sous réserve des limites fixées par le paragraphe (6). Les autorités albertaines ne sont pas tenues légalement, même si elles le sont moralement, aux yeux du public ou à leurs propres yeux, de considérer ces règlements comme un code pouvant s’appliquer à toute question tombant sous le coup du paragraphe (2). Par conséquent, l’alinéa 8(1) e) des Rèlements est *intra vires* et, en fait, inutile puisqu’il ne fait rien d’autre qu’établir la position juridique véritable qu’autorise la loi, même s’il semble autoriser le lieutenant-gouverneur à se déléguer à lui-même un pouvoir d’exemption.

4. Le paragraphe 7c) des règlements indiquait qu’une hypothèque sur un terrain réglementé cédée à une personne inéligible après l’entrée en vigueur de ces règlements tombait sous le coup du système de contrôle. En ajoutant le paragraphe 6j), le DORS/77-465 supprimait cette anomalie.

5. *Paragraphe 7(2) ajouté par le DORS/77-469* L’article 7 est édicté conformément au pouvoir habilitant du paragraphe 33(3) de la Loi qui permet d’établir des règles pour déterminer quelles transactions constituent une prise de possession ou une acquisition directe ou indirecte d’intérêts dans des biens immobiliers situés en Alberta. Le paragraphe 7(1) définit quatre types de transactions qui ne constituent pas une prise de possession directe, etc. Le paragraphe 7(2) ajoute une exception à cette définition; jusqu’ici, tout va bien car la définition s’applique à tous les types de transactions décrits. L’exception porte sur tous les cas cités, qu’il s’agisse des documents utilisés, des documents non enregistrés, de l’importance du terrain en cause et de l’usage auquel il est destiné. Toutefois, on vient greffer sur l’exception (et il s’agit en fait là d’une interdiction de transfert rétroactive) un pouvoir discrétionnaire accordé au lieutenant-gouverneur en conseil qui peut ainsi accorder des autorisations. Aucun critère n’est mentionné. Le consentement du lieutenant-gouverneur constitue le point essentiel de la question et le pouvoir de réglementation conféré par l’alinéa 33(3)a) de la loi habilitante a été transformé en pouvoir discrétionnaire administratif.

[Text]

It might also be objected that forbidding registration, as distinct from annulling a transaction completed by registration, is outside section 33(3) of the Citizenship Act and the power for it must be found in the Alberta real property legislation.

6. Section 10 is not referable to section 33(3) of the Act. It does not appear to come within section 33(2) of the Act either, which is restricted to prohibition, annulment and restriction. The Act is curiously silent as to how a transaction may be undone and contents itself with providing for swingeing fines in section 33(4), a reading of which would suggest that on an annulment the parties to a transaction should be in the position they were in before the transaction was entered into. Section 10, in short, does not provide for annulment but for the introduction of a third party purchaser by order of court. Subsection 10(3), in particular, amounts to confiscation for which there is no warrant in the Citizenship Act.

7. Section 11 equally appears unrelated to the rule-making power in section 33(3) of the Act or to the power conferred by section 33(2) of the Act, which again is curiously silent in not providing for the making of any machinery or ancillary rules. Such an omission is so extraordinary as surely to be intentional. It might be argued that this section is a regulation for the purpose of determining, that is ascertaining, whether a particular transaction constitutes a particular type of taking or acquisition which is forbidden (i.e. identifying a transaction as a forbidden one). However, such an interpretation would entail the conclusion that determining does not mean *defining* and, if that be the case, other important sections of the Regulations would then be invalid.

8. Section 12 is also unrelated to the enabling power or to section 33(2) of the Act. Moreover, it provides for a reversal of the onus of proof in a matter which may lead to a fine of up to \$10,000 *see sections 33(4) and (5)*. This is in clear contravention of criterion 10.

9. Section 6 of the Regulations is a statement, *inter alia*, of some of the restrictions contained in section 33(6) of the Act which, of course, governs and the Regulations can not, for example, interfere with a taking or acquisition by a foreign investor mentioned in section 33(6) (e) of the Act, even though that restriction is not apparent on the face of the Regulations. Section 33(6) (a) and (c) is, in fact, reflected in the definition of "ineligible person" in section 2 of the Regulations.

10. While these Regulations will have lapsed before the Committee considers this comment, and while the Regulations are made by a provincial Authority, it may still be useful to have attention drawn to provisions which the Committee regards as objectionable.

Now, are there any questions by members before I ask Council whether they have any observations to offer?

[Translation]

On peut également faire valoir que l'interdiction d'enregistrer, par opposition à l'annulation d'une transaction opérée par enregistrement, dépasse le cadre du paragraphe 33(3) de la Loi sur la citoyenneté et que la loi albertaine concernant les biens immeubles doit accorder implicitement ce pouvoir.

6. L'article 10 ne découle pas du paragraphe 33(3) de la Loi. Il ne semble pas non plus relever du paragraphe 33(2) qui concerne uniquement l'interdiction, l'annulation et la limitation. Curieusement, la loi ne dit rien de la façon dont une transaction peut être annulée et elle se contente de fixer des amendes très lourdes au paragraphe 33(4) qui sous-entend qu'après l'annulation de la transaction, les parties doivent se trouver dans la même situation que celle dans laquelle elles se trouvaient avant que la transaction n'ait été conclue. Bref, l'article 10 ne prévoit pas d'annulation, mais plutôt l'entrée en scène, sur ordre d'un tribunal, d'un tiers acheteur. En particulier, le paragraphe 10(3) entraîne une saisie non prévue par la Loi sur la citoyenneté.

7. De même, il ne semble pas y avoir de rapport entre l'article 11 et le pouvoir de réglementation accordé par le paragraphe 33(3) de la loi ou le pouvoir conféré par le paragraphe 33(2); curieusement, l'article 11 ne prévoit pas non plus l'établissement d'un mécanisme ni l'établissement de règles secondaires. Cette omission est si frappante qu'elle ne peut être qu'intentionnelle. On peut prétendre que cet article permet de déterminer, ou plutôt de vérifier, si une transaction donnée constitue une méthode particulière de prise de possession ou d'acquisition interdite (c'est-à-dire de déterminer si une transaction appartient à la catégorie de celles qui sont interdites). Toutefois, cette interprétation pousserait à conclure que déterminer n'est pas synonyme de *définir*, et si tel était le cas, d'autres articles importants des règlements perdraient alors toute valeur.

8. De même, il n'existe pas de lien entre l'article 12 et le pouvoir habilitant ou le paragraphe 33(2) de la Loi. De plus, l'article 12 prévoit un transfert du fardeau de la preuve dans un cas où l'on peut imposer une amende pouvant atteindre \$10,000 (voir les paragraphes 33(4) et (5)). Ces mesures vont nettement à l'encontre du critère n° 10.

9. L'article 6 des règlements énumère, entre autres, certaines des restrictions contenues au paragraphe 33(6) de la loi, évidemment, ne saurait être contesté, et les règlements ne peuvent, par exemple, empêcher la prise de possession ou l'acquisition d'un terrain par un investisseur étranger visé à l'alinéa 33(6)l), même si cette restriction n'est pas évidente dans les règlements. En fait, le contenu des alinéas 33(6)a) et c) se retrouve dans la définition de «personne inéligible» à l'article 2 des règlements.

10. Même si ces règlements ne seront plus en vigueur au moment où le Comité étudiera ces commentaires et même s'ils sont édictés par des autorités provinciales, il peut être utile d'attirer l'attention sur des dispositions que le Comité juge critiquables.

Avez-vous des questions à poser avant que je ne demande à notre conseiller de nous faire ses commentaires?

[Texte]

The Vice-Chairman: Well, under paragraph numbered 1, I am just wondering what is wrong with it. What is wrong with what the provinces are doing?

Mr. Eglington: Well, there is nothing wrong with it in a sense that Parliament has enabled the provinces to deal with the question of ownership of land by foreigners but the act does not appear to contemplate the making of many of the provisions that are in the regulations.

The Chairman: Well, as I take it, the first paragraph is simply explanatory of the fact. I remember when this particular part of the Citizenship Bill was before the Senate Committee and there was a great deal of discussion of it and a good many of the lawyers on the Committee were very doubtful about the validity of this particular section, doubts which I shared, I might add.

Mr. Eglington: Perhaps I could explain that although at the end of the comment it says that these regulations will have expired before they come to Committee, in fact, towards the end of December last, the regulations were extended until June 30, 1978 so they are, in fact, still in force. And in the Statute Law Amendment Bill that was published a few weeks ago, there has been an attempt made to deal with the vires problem by amending subsection 3 of section 33 by adding the words:

... regulations for carrying out the purposes of subsection 2.

So, the lack of authority for much of what has been done in these regulations has obviously not gone unnoticed. The question which will arise for consideration by Parliament when the bill is carried or introduced is whether the words "for carrying out the purposes of subsection 2" are sufficiently particular to deal with the problems that have been sought to be dealt with in the regulations.

The Vice-Chairman: So that this is all being done in hindsight, really.

Mr. Eglington: Well, the comment was written before this was published. This came out a couple of weeks ago.

• 1135

The Chairman: But when the new bill comes before Parliament, there will arise the question whether the amendment proposed cures the defect.

Mr. Eglington: Yes, well, that will be a matter, I take it, for Parliament to consider, as to whether those words are adequate.

The Chairman: Yes.

Mr. Eglington: They are words of a very, very general kind and, presumably, Parliament will now be on notice of the particularity that is obviously desired in the regulations as to whether those general words are regarded as enough or whether the bill should set out in some detail the type of regulations that are to be made.

Apart from what may or may not be cured by the bill, there is a point under paragraph 8 on page 3 of the comment concerning Section 12, which reverses the onus of proof, which is a contravention of the Committee's criterion number 10.

[Traduction]

Le vice-président: Je me demande quel est le problème mentionné par le paragraphe 1. Qu'est-ce qui ne va pas dans ce que font les provinces?

M. Eglington: Rien étant donné que le Parlement a habilité les provinces à régler les problèmes de propriété foncière par des étrangers; toutefois, la loi ne semble pas contenir un grand nombre de dispositions qui se trouvent dans les règlements.

Le président: Donc, le premier paragraphe est simplement un exposé des faits. Je me souviens que lorsque cette partie du bill sur la citoyenneté était devant un Comité du Sénat, on en avait beaucoup discuté et la majorité des avocats du Comité doutaient beaucoup de la validité de cet article, tout comme moi d'ailleurs.

M. Eglington: Je vais essayer d'expliquer la situation. A la fin du commentaire, il est dit que ces règlements auront expiré avant qu'ils ne soient soumis au Comité; en fait, vers la fin du mois de décembre dernier, ces règlements ont été prolongés jusqu'au 30 juin 1978; donc, ils sont toujours en vigueur. Le projet de loi modifiant les statuts, qui a été publié il y a quelques semaines, essaie de s'attaquer à ce problème de droits en ajoutant les mots suivants au paragraphe 3 de l'article 33:

... règlements appliqués aux fins du paragraphe 2.

Donc, ces règlements ont souvent été appliqués sans l'autorité nécessaire et cela n'est pas passé inaperçu. Lorsque le bill sera présenté au Parlement, celui-ci devra décider si les termes «appliqués aux fins du paragraphe 2» sont suffisants pour régler les problèmes que l'on a jusque là essayé de résoudre avec ces règlements.

Le vice-président: Donc, on procède toujours à posteriori.

M. Eglington: Ce commentaire a été rédigé avant que ceci ne soit publié, il y a deux semaines environ.

Le président: Mais lorsque ce nouveau projet de loi sera déposé au Parlement, on se demandera si l'amendement proposé corrige le défaut.

M. Eglington: Oui, je suppose que le Parlement devra décider si le libellé est satisfaisant.

Le président: Oui.

M. Eglington: Il s'agit d'un libellé très général et je suppose que le Parlement, sachant combien il est souhaitable de formuler les règlements de façon précise, déterminera si le projet de loi devrait expliciter le genre de règlement à adopter.

A part les solutions proposées par le bill, il reste le point soulevé au paragraphe 8 à la page 3 du commentaire concernant l'article 12, qui renverse la charge de la preuve, ce qui est

[Text]

And that is as a point that stands independently of the vires of the regulations.

The Chairman: Well now, what are we to do about this? It seems to me we should certainly call the attention of the people concerned to the contravention of our criterion number 10. And I should think that...

The Vice-Chairman: We should ask them for a reply, I guess, to that.

The Chairman: You have not actually taken this up with the...

Mr. Eglington: No, I have not taken it up with anybody and if the Committee decides to take anything up, the first thing, I shall have to find out what the proper mechanism is for taking the matter up, the regulation that has been made by the Executive Council in Alberta.

Senator Lafond: Mr. Chairman, are we not now facing a situation similar to the one we had with the marketing Acts last week? So, if we thought the solution proposed last week was acceptable, then let us do the same now and draw a full commentary to the attention of whoever is in charge of the Department of Citizenship and Immigration and obtain their comments on it. And if there is any communication to be made to the government of Alberta, let the masters of the Act, the Department of Citizenship and Immigration, do it.

The Chairman: This seems to me the obvious course of action to be followed.

Senator Lafond: But, again, if new legislation is in the process of being drafted, it seems to me that this should be brought to the attention of the drafters at the earliest opportunity.

The Chairman: Any other questions or comments?

M. Béchar: Je voudrais faire un commentaire, monsieur le président.

Le président: Oui, excusez-moi. Monsieur Béchar.

M. Béchar: Évidemment, mon commentaire n'est peut-être pas dans cette ligne-là, mais on persiste à faire référence... par exemple, on dit:

Ces règlements s'inspirent des dispositions de la nouvelle Loi sur la citoyenneté qui, de façon générale, autorisent un gouvernement provincial à interdire, à annuler et à limiter...

10. Même si ces règlements ne seront plus en vigueur au moment où le Comité étudiera ces commentaires et même s'ils sont édictés par des autorités provinciales...

On pourrait discuter longuement là-dessus, mais je me demande qu'est-ce qui empêche les provinces d'édicter des règlements limitant la possession, par des immigrants ou par quelque personne que ce soit de l'extérieur, des terres sur leur territoire? Le gouvernement fédéral n'a rien à voir avec cela.

Le sénateur Lafond: A savoir: pourquoi ont-ils besoin d'une certaine autorité fédérale pour arriver aux mêmes fins?

M. Béchar: Oui.

[Translation]

une contravention au critère n° 10 du Comité. Ceci n'a rien à faire avec la portée des règlements.

Le président: Qu'allons-nous faire à ce sujet? Il me semble que nous devrions certainement signaler aux personnes concernées cette contravention à notre critère n° 10. Et je pense que...

Le vice-président: Je crois que nous devrions leur demander une explication.

Le président: Vous n'avez pas encore soumis cette question à...

M. Eglington: Non, je n'en ai parlé avec personne et si le Comité décide de poursuivre cette question, je devrai d'abord déterminer quelle est la procédure à suivre puisque ce règlement a été édicté par le conseil exécutif en Alberta.

Le sénateur Lafond: Monsieur le président, ne s'agit-il pas d'une situation semblable à celle qui s'est posée la semaine dernière en ce qui concerne les lois sur la commercialisation? Si la solution proposée la semaine dernière était acceptable, pourquoi ne pas l'adopter dans ce cas-ci et demander aux fonctionnaires du ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration à faire des observations. S'il est nécessaire de communiquer avec le gouvernement de l'Alberta, l'organisme qui applique cette loi, c'est-à-dire le ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration, peut s'en charger.

Le président: Cela me semble être la procédure à suivre.

Le sénateur Lafond: Mais si ce projet de loi est en cours de rédaction, je crois qu'il faut signaler ce point aux rédacteurs aussitôt que possible.

Le président: Y a-t-il d'autres questions ou observations?

Mr. Béchar: I would like to make a comment, Mr. Chairman.

The Chairman: Yes, excuse me, Mr. Béchar.

Mr. Béchar: This may be a new perspective, but references are not throughout... for example, it said:

these regulations have appeared under the novel provisions in the new Citizenship Act which, in general terms, allow a province to prohibit annul and restrict...

10. While these regulations will have lapsed before the Committee considers this comment, and while these regulations are made by a provincial authority...

We could have a long discussion about this, but I would like to know what prevents the provinces from enacting regulations which restrict immigrants or any outsiders from owning land? The federal government has nothing to do with this.

Senator Lafond: In other words, why do they need to invoke federal authority to reach the same end?

Mr. Béchar: Yes.

[Texte]

Le président: On a soulevé beaucoup de questions à ce sujet.

M. Béchard: D'abord, c'est de juridiction provinciale et non fédérale.

Le président: Eh bien, au comité du Sénat qui a examiné cette disposition de la loi, il y avait beaucoup, beaucoup de questions au sujet du bien-fondé juridique de cette disposition. On a même proposé que la question soit soumise à la Cour suprême du Canada. Je crois que c'était la proposition du chef de l'opposition au Sénat, le sénateur Flynn. Mais le Comité n'était pas d'accord, le Sénat non plus. Alors, la chose a été laissée ouverte; mais à mon avis, c'était une disposition assez douteuse au point de vue constitutionnel. Je partageais complètement les vues du sénateur Flynn et de plusieurs autres avocats membres du Comité. Mais enfin, le Comité a adopté, le Sénat a adopté et le Parlement a adopté cette disposition de la loi qui, malgré tout, reste là jusqu'à nouvel avis de la Cour suprême du Canada, je crois.

• (1140)

Mademoiselle Mayrand, vous avez quelques commentaires à faire?

Mlle Mayrand: Je voulais simplement dire à M. Béchard que je crois que c'est pour essayer de contourner une décision de la Cour suprême. A vrai dire, «contourner» n'est pas le terme exact. Dans l'affaire Morgan qui s'est déroulée à l'Île-du-Prince-Édouard, la Cour suprême a assez clairement énoncé qu'il était possible qu'une province réglemente la possession des terres si c'était basé sur la résidence sur son territoire mais qu'elle ne pouvait pas le faire en se basant sur des critères de citoyenneté puisque cela relève du gouvernement fédéral. Donc, une province ne pouvait pas, en vertu de ces critères-là, empêcher la possession de terres sur son territoire. Alors, je crois que les provinces qui sentent le besoin de réglementer ou de légiférer dans le domaine de la possession des terres par des étrangers se sont en quelque sorte entendues avec le gouvernement fédéral et c'est au niveau de la Loi sur la citoyenneté canadienne. Maintenant, le Parlement a passé cette loi et il s'agit d'attendre qu'on conteste.

M. Béchard: Mais on l'a fait d'une autre façon. Au Québec, par exemple, on a une loi qui taxe les transferts de propriétés à des étrangers de façon assez substantielle. On les taxe à l'intérieur aussi, depuis tout récemment. Mais pour des étrangers qui veulent acquérir une propriété au Québec, il y a une taxe de transfert d'immeuble assez imposante. Alors, c'est peut-être une façon...

Le président: Je crois qu'on pourrait le faire jusqu'à un certain point, mais si la taxe devient très considérable, si la taxe devient, en effet, prohibitive, cela pourrait tomber sous la règle juridique qu'on appelle en anglais *colourable legislation*. C'est la question qui s'est posée sur une loi quelconque de la province d'Alberta, il y a longtemps, il y a quarante ans à peu près. Enfin, c'est un exemple de délégation administrative, mais un exemple, de l'avis de plusieurs avocats au Sénat, assez douteux.

[Traduction]

The Chairman: A lot of questions have been raised in this matter.

Mr. Béchard: First of all, it is provincial and not federal jurisdiction.

The Chairman: When the provisions of this act were studied in the Senate, many questions were raised about the legal justification for such a provision. It was even suggested the matter be brought before the Supreme Court of Canada. I believe that this proposal was made by Senate Opposition Leader, Senator Flynn. But neither the Committee nor the Senate agreed to this. The matter was left open but in my opinion, this is a rather doubtful provision from a constitutional point of view. I was in complete agreement with Senator Flynn's views and those expressed by several other lawyer members of the Committee. The Committee, the Senate and Parliament passed that part of the act, which will stay into effect until the Supreme Court of Canada rules otherwise.

Have you anything to add, Miss Mayrand?

Miss Mayrand: I merely wanted to point out to Mr. Béchard that it was an attempt to get around the Supreme Court ruling. "Get around" is perhaps not the correct term. In the Morgan case in Prince Edward Island, the Supreme Court clearly stated that a province could regulate land possession using residents in the province as a criterion, and that citizenship could not be used as a standard, since citizenship matters are a federal responsibility. This means that a province cannot use citizenship as a criterion to prevent someone from becoming a land owner within its borders. The provinces which feel the need to regulate the acquisition of land within their borders by foreigners have worked out an agreement with the federal government, which agreement is to be found with the Canadian Citizenship Act. Now it is a of waiting to see whether the act will be challenged.

Mr. Béchard: Quebec proceeded differently. We have an act which imposes heavy taxes on land transferred to foreigners. We recently decided to apply internal taxes as well. Any foreigners who wish to buy land in Quebec have to pay heavy real estate transfer taxes. That might be a way out...

The Chairman: Such a formula would be practicable up to a certain point, but if the taxes become so heavy that they are prohibitive, that way of proceeding could come under what is known as *colourable legislation*. A similar case came up about 40 years ago in Alberta. We are dealing here with a form of delegated administrative authority which is not all that clear-cut in the opinion of more than one Senate lawyer.

[Text]

Mr. Eglington: About the second or third business meeting that the Committee ever held, and that was when Mr. Fairweather was the Commons Chairman, it was decided that the Committee would not take up the question of the constitutional validity of the regulations in the sense of Sections 91 and 92 of the Constitution and that if the Act purports to give the authority for the regulations to be made, the Committee would not question the constitutional validity of the enabling legislation.

M. Bécharde: La province de Québec, jusqu'à maintenant, du moins, et même avec le gouvernement actuel n'a pas modifié cette loi-là. D'après la définition du mot «étranger», ce mot désigne les gens de l'extérieur du Canada et non pas ceux de l'extérieur du Québec.

The Chairman: I think some of our comments, mine notably, are perhaps *obiter* and not really relevant to the particular matter that we have before us.

Mr. Eglington: I have no doubt that some-body from abroad will challenge these regulations on the constitutional point.

The Vice-Chairman: I think the Chairman's *obiter dictum* makes a lot of good sense.

The Chairman: Thank you very much.

The Vice-Chairman: There is one point I wanted to mention. Our Counsel's comment on page 2, number 5, down near the bottom of that long paragraph. There is the question there of the discretionary power of the Lieutenant Governor in Council to permit the transfer or transaction and in the regulation no criteria are mentioned. I wonder, should we not ask what criteria they use to make this kind of decision?

The Chairman: That would presumably be covered, would it not, by the inquiries that at Senator Lafond's instance we were going to make of the relevant authorities here and which they can then pass on, if they saw fit, to the provincial authorities.

• (1145)

Mr. Eglington: The question of giving the discretion, turning the regulation-making power into administrative discretion in an official, is one of the big areas that were dealt with in the comment are on Professor Driedgers initial letter. It is a point that comes up often and which the Committee has consistently objected to. So I think we could simply include that with the general inquiry to that draftsman and the citizen ship Department.

The Vice-Chairman: That would be agreeable.

The other thing is just a very small point. It is back in the paragraph numbered 1 on page 1 of the counsel's comments; in the third line from the bottom of that paragraph, the word "Dominion" is used in front of "authority". I wonder, should that not be "Canadian authority" rather than "Dominion"? I do not think there is such a thing as a "Dominion authority".

The Chairman: Oh, wait a minute, wait a minute, wait a minute. You will find in Section 3 of the British North American Act that we form one dominion under the name of Canada. I think it is Section 3. This has never been amended.

[Translation]

M. Eglington: Au cours de la deuxième ou troisième séance du Comité, à l'époque où M. Fairweather était le président du côté de la Chambre des communes, on a décidé que le Comité n'allait pas aborder la question du bien-fondé constitutionnel des règlements en vertu des articles 91 et 92 de la Constitution, si cette loi visait à accorder l'autorisation nécessaire pour adopter des règlements.

Mr. Bécharde: Thus far, even under the present government, Quebec has not modified the Act. The term "foreigner" refers to someone from outside of Canada and not from outside the Province of Quebec.

Le président: Quelques-unes de nos remarques, dont les miennes, ne se rapportent pas directement à la question dont nous sommes saisis.

M. Eglington: Je suis persuadé que des étrangers vont mettre en cause le bien-fondé constitutionnel de ces règlements.

Le vice-président: A mon avis, l'*obiter dictum* du président est valable.

Le président: Merci beaucoup.

Le vice-président: J'ai cependant une question à poser au sujet de l'observation n° 5 à la page 2 du document présenté par M. Eglington. Il y est question du pouvoir discrétionnaire dont jouit le Lieutenant-gouverneur en conseil qui peut autoriser un transfert de propriété ou une transaction semblable, et le règlement on ne fait pas mention de critères. Comment arrive-t-on à une décision dans un cas pareil?

Le président: Cela serait présument éluclidé par les questions qu'à la demande du sénateur Lafond nous allions poser aux autorités compétentes à Ottawa, qui à leur tour pourraient les transmettre aux autorités provinciales, au besoin.

M. Eglington: La question de discrétion, de faire du pouvoir d'éditer des règlements une discrétion administrative constitue l'un des principaux domaines traités dans le commentaire sur la première lettre du professeur Driedger. C'est un point que l'on soulève très souvent et auquel le comité s'est toujours opposé. Alors, je crois que nous pourrions simplement le présenter au rédacteur et au ministère de la citoyenneté en même temps que les autres questions que nous aurons à leur poser.

Le vice-président: Cela irait.

Autre chose, un petit détail. Il s'agit du paragraphe 1 à la page 1 des commentaires du conseiller; à la troisième ligne avant la fin de cet alinéa, on trouve le mot «Dominion» devant le mot «autorité». Je me demande si l'on devrait pas dire «Canada» au lieu de «Dominion»? Je ne crois pas qu'il y ait d'autorité du Dominion.

Le président: Oh, un instant, attendez un instant. Vous trouverez à l'article 3 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique que nous sommes le Dominion du Canada. Si je ne m'abuse, il s'agit de l'article 3. On ne l'a jamais modifié. Le

[Texte]

The official title of this country, the legal title of this country is still "Dominion". Whether you like it or whether you do not like it, there it is.

Mr. Eglinton: But the Lieutenant-Governor of Alberta, or the Lieutenant-Governor of Alberta in Council is just as much a Canadian authority as the Lieutenant-Governor in Council of Manitoba, or the Governor in Council of Canada.

The Vice-Chairman: I stand corrected; the proper terminology is "Dominion authority".

The Chairman: You could say "federal" in there; people generally do now. But there is nothing wrong with "Dominion", because it is the legal title of the country. It has not been changed.

The Vice-Chairman: Then I would suggest that it should be changed to federal authority.

The Chairman: Have we the authority to change, actually, the wording of a comment that has been submitted to us by counsel?

The Vice-Chairman: I recommend that it be reconsidered.

Mr. Béchard: I thought it was changed, Mr. Chairman, in 1935. No? Well, I will not question your authority.

The Chairman: I am pretty sure I think if you look, you will find no amendment to the British North America Act changing it. . . . en français, on parlait autrefois de la «Puissance du Canada» cela aujourd'hui. Enfin, je ne discute pas du français là-dessus, mais en anglais, c'est toujours valable, je crois, autant que je sache. J'ai scruté à plusieurs reprises les amendements apportés à l'Acte de l'Amérique du Nord britannique et je n'ai jamais trouvé d'amendement à cet égard. Mais si le Comité est d'avis que le mot «Dominion» soit biffé et qu'il soit remplacé par «fédéral» dans le texte anglais, je suis d'accord. En français, on dit: «des autorités fédérales», si l'on veut faire une traduction littérale, c'est parfaitement acceptable, je crois.

Mr. Eglinton: The correct thing to do if there is objection to the word "Dominion", I think, would be to say "not by any authority responsible to the Parliament of Canada", because the authorities of Alberta are just as much federal authorities as the authority responsible to the Parliament of Canada. It is a federal nation.

The Chairman: This is, perhaps, rather a hobby of yours and mine, Mr. Eglinton, but in current parlance, the word "federal" is used instead of the word "dominion". It is objectionable, I think, on exactly the ground that you have mentioned and I have objected to it on that ground over and over again; also on the ground that it is a borrowing, a slavish borrowing, from the Americans instead of using our own term, which is original with us. But this, I am afraid, is water under the bridge. So I think we need not waste any more time over this—or take any more time over it.

The Vice-Chairman: I am sorry, I have opened the can of worms.

The Chairman: Change it to "federal" and be done with it. We could also say "national", of course, but I suppose that

[Traduction]

titre officiel de ce pays, le titre légal de ce pays reste «Dominion». Que cela vous plaise ou non, c'est comme ça.

M. Eglinton: Mais le lieutenant-gouverneur de l'Alberta ou le lieutenant-gouverneur en conseil de l'Alberta est une autorité canadienne au même titre que le lieutenant-gouverneur en conseil du Manitoba ou le gouverneur en conseil du Canada.

Le vice-président: Vous avez raison. La terminologie correcte est «autorité du Dominion».

Le président: On pourrait dire «fédérale», c'est cela que l'on dit couramment aujourd'hui. Mais «Dominion» est tout à fait correct car il s'agit du titre légal du pays. On ne l'a pas modifié.

Le vice-président: Alors je propose qu'on le change pour «Fédérale».

Le président: Avons-nous le pouvoir de modifier le libellé d'un commentaire que le conseiller nous a soumis?

Le vice-président: Je recommande que l'on examine la question à nouveau.

M. Béchard: Je croyais qu'on l'avait changé en 1935, monsieur le président. Non? Bien, je ne mettrais pas votre autorité en question.

Le président: J'en suis convaincu. Je ne crois pas que vous trouverez de modification à cet effet dans l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. . . . in French, the expression used in the past was «Puissance du Canada», but we do not use it now. Actually, I am not discussing the French version of that, but in English it is still valid as far as I know. I have studied the amendments to the British North America Act carefully many times and I have never found any changes to that section. But if the Committee feels that the word "Dominion" should be struck out and replaced by the word "federal" in the English version, I am in agreement. In French, it is translated literally by «des autorités fédérales» and in my opinion that is perfectly acceptable.

M. Eglinton: La mesure à prendre à mon sens, s'il y a objection au mot «Dominion», serait de dire «Not by any authority responsible to the Parliament of Canada» car les autorités de l'Alberta sont des autorités fédérales aux mêmes titres et sont responsables de la même façon devant le Parlement du Canada. C'est un pays fédéral.

Le président: C'est peut-être l'un de nos passe-temps, monsieur Eglinton, mais dans l'usage courant, on utilise le mot «Fédéral» au lieu du mot «Dominion». On peut y trouver à redire, je crois, en invoquant la même raison que vous avez mentionné et je m'y suis opposé à plusieurs reprises; également, on peut lui reprocher le fait que l'on a emprunté servilement des Américains au lieu d'avoir utilisé notre propre terme. Malheureusement, j'ai peur qu'il ne s'agisse déjà du passé. Je crois donc qu'il ne faut pas y perdre plus de temps—ou y mettre plus de temps.

Le vice-président: Je suis désolé d'avoir ouvert la boîte de Pandore.

Le président: Changer-le donc pour «Federal!» et cela fera l'affaire. Bien sûr, on pourrait également dire «National» mais

[Text]

gets you into the whole question of the Assemblée nationale du Québec, and the rest of it. Anything else on this now?

The next one, then, is SOR/77-412, Wood Buffalo Park Game Regulations, amended. Here we have simply one of these questions of the English and French versions, I think—is it not? The matter, I suppose, is being taken up. Is there anything else to add? I do not think we need even print that one.

• 1150

Then the next one is SOR/77-484—Feed Grain Reserve Stock Regulations and here we have a brief commentary, one of which has to do with the discrepancies between the two versions once again. There are a number of letters here. Perhaps we should print these letters. Is it agreed?

Some hon. Members: Agreed.

The Chairman: There is a letter of August 18, 1977 from Mr. Eglinton to Mr. Ross; Mr. Ross' reply of September 28, 1977, and then a letter from Mademoiselle Mayrand to Mr. Sonneveld dated November 21, 1977 and a letter from Mr. Sonneveld of November 30, 1977. As he says here, to "Mr. Mayrand". I suppose will send the Women's Lib people into orbit, but perhaps we should have that corrected in the printing of this. I think we should.

Are there any questions? I think all these letters should be printed.

SOR/77-484

FEED GRAIN RESERVE STOCK REGULATIONS

Appropriation Act No. 4, 1974

P.C. 1977-1629

October 14, 1977

1. Mr. Ross has indicated that it is unlikely that any new Rules will be made. Accordingly, the references to Rules in section 6(a) and section 18 of the Regulations would appear to be otiose. However, should any Rules be made, they will be statutory instruments and regulations and should be registered and published in the Gazette.

2. Some discrepancies between the two official versions have been pointed out to the Chairman of the Reserve Stock Management Committee. (Letter attached).

August 18, 1977

A. S. Ross, Esq.,
Legal Adviser,
Privy Council Office,
Varete, Building,
Ottawa.

Re: SOR/75-265, SOR/77-484, Feed Grain Reserve Stock Regulations

[Translation]

je suppose qu'à on soulève toute la question de l'Assemblée nationale du Québec et ainsi de suite. Autre chose?

Alors, passons au DORSS/77-412, Règlement concernant le gibier du parc Wood Buffalo, modification. Ici il s'agit tout simplement de l'une de ces questions des versions anglaise et française, n'est-ce pas? On est en train, je suppose, d'examiner la question. Y a-t-il autre chose à ajouter? Je ne crois même pas qu'il faille l'imprimer.

Ensuite vient le DORS/77-484—Règlement sur les stocks de réserve de provenances. Nous avons un bref commentaire concernant le manque de concordance entre les deux versions une fois de plus. J'ai un bon nombre de lettre à ce sujet. Peut-être devrions-nous les imprimer. Êtes-vous d'accord?

Des voix: D'accord.

Le président: Voici une lettre en date du 18 août 1977 de M. Eglinton à M. Ross; la réponse de M. Ross en date du 28 septembre 1977 et une lettre de M^{lle} Mayrand à M. Sonneveld en date du 21 novembre 1977 ainsi qu'une lettre de M. Sonneveld en date du 30 novembre 1977, qu'il adresse à «M. Mayrand». Je suppose que sa façon d'adresser sa lettre ferait bien exploser les féministes et je pense que nous pourrions peut-être corriger cette erreur.

Y a-t-il des questions? Je crois qu'il faudrait imprimer toutes ces lettres.

DORS/77-484

RÈGLEMENT SUR LES STOCKS DE RÉSERVES DE PROVENDES

Loi N° 4 de 1974 portant affectation de crédits

C.P. 1977-1629

Le 14 octobre 1977

1. M. Ross a indiqué qu'il est improbable que de nouvelles règles soient établies. Par conséquent, les allusions à des règles faites au paragraphe 6a) et à l'article 18 du Règlement semblent inutiles. Toutefois, si de nouvelles règles étaient établies, elles constitueraient des textes réglementaires et des règlements et devraient être enregistrées et publiées dans la Gazette du Canada

2. Certaines différences entre les deux versions officielles ont été signalées au Président du Comité de gestion des stocks de réserve. (Lettre ci-annexée).

Le 18 août 1977

Monsieur A. S. Ross
Conseiller juridique
Bureau du Conseil privé
Édifice Varete
OTTAWA

Objet: DORS/75-265, DORS/77-484, Règlement sur les stocks de réserves de provenances

[Texte]

Dear Mr. Ross:

Thank you for your letter of 20th April last.

I noticed yesterday that a new set of Feed Grain Reserve Stock Regulations has appeared as SOR/77-484. I dare say a new set of Rules will also have come into existence, and you intimated as much in your letter. I trust that the new Rules have been brought to your attention.

With kind regards,
Yours sincerely,

G. C. Eglington.

Ottawa, Ontario
K1A 0H8

September 28, 1977

BY HAND

Mr. G. C. Eglington,
Standing Joint Committee on Regulations
and other Statutory Instruments,
Room 312, Victoria Building,
140 Wellington Street,
Ottawa, Ontario.

Re: SOR/75-265, SOR/77-484, Feed Grain Reserve
Stock Regulations

Dear Mr. Eglington:

Thank you for your letter of August 18, 1977 in which you ask for information about any new set of rules that the Reserve Stock Management Committee may have made.

I have ascertained that no new rules have been made, and that it is unlikely that any new rules will be made, because the new regulations have incorporated the provisions of the former rules.

Yours truly,

A. S. Ross,
Legal Adviser

[Traduction]

Monsieur,

J'accuse réception de votre lettre du 20 avril dernier.

J'ai constaté hier la parution d'un nouvel ensemble de règlements (DORS/77-484) sur les stocks de réserves de provendes. Par ailleurs, j'imagine qu'un nouvel ensemble de règles a été établi, tel que vous le suggériez dans votre lettre. J'espère que vous avez pris connaissance de ces nouvelles règles.

Veuillez agréer, Monsieur, l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

G. C. Eglington

Ottawa (Ontario)
K1A 0H8

Le 28 septembre 1977

Par messenger

Monsieur G. C. Eglington
Comité mixte permanent des règlements
et autres textes réglementaires
Pièce 312, Edifice Victoria
140, rue Wellington
Ottawa (Ontario)

Object: DORS/75-265, DORS/77-484, Règlement sur les
stocks de réserve de provendes

Monsieur,

J'accuse réception de votre lettre du 18 août 1977 dans laquelle vous me demandez des renseignements sur tout nouvel ensemble de règles que le Comité de gestion des stocks de réserve peut avoir établi.

Je me suis assuré qu'aucune nouvelle règle n'a été établie, et qu'il est peu probable qu'on en établisse, les dispositions des anciennes règles ayant été incorporées aux nouveaux règlements.

Veuillez agréer, Monsieur, l'assurance de mes sentiments distingués.

conseiller juridique
A. S. Ross

[Text]

November 21, 1977

G. Sonneveld, Esq.,
Chairman,
Reserve Stock Management Committee,
Canadian Livestock Feed Board,
P.O. Box 2250—St. Laurent Station,
Montreal, Quebec H4L 4Y7

Re: SOR/77-484, Feed Grain Reserve Stock Regulations

Dear Mr. Sonneveld:

In looking at these Regulations, I noticed some discrepancies between the French and English versions that should probably be corrected. Paragraph 4(2)(b) of the English version states "not more than five hundred thousand bushels . . .", while the French version speaks of "a minimum of five hundred thousand bushels . . .". Paragraph 8(2)(a) and section 12 state delays within which applications should be made. The English version mentions that the "application should be received . . . at least . . .", while the French version says that the "application should be *sent* . . . at least . . ." I also noted that the French version is incorrect in subparagraphs 9(b)(ii) and (iii) in that it translates "to that destination" by "à destination", which is a French expression meaning "to get somewhere, to arrive at". In order to give the same meaning to the French text, "to that destination" should be translated by "à cette destination".

I would appreciate having your views on these points.
Yours sincerely,

L. Mayrand,
Counsel.

November 30, 1977

Miss L. Mayrand,
Counsel,
Standing Joint Committee
of the Senate and the
House of Commons on
Regulations and other
Statutory Instruments,
The Senate,
Ottawa, Ont.
K1A 0A4

Dear Miss Mayrand:

Thank you for your letter of November 21, 1977 in which you outlined discrepancies between the English and French versions of the Feed Grain Reserve Stock Regulations.

I agree that the French version should be amended in order to give the same meaning as expressed in the English text.

[Translation]

Le 21 novembre 1977

Monsieur G. Sonneveld
Président
Comité de gestion des réserves
Office Canadien des provendes
C.P. 2250, Succursale Saint-Laurent
Montréal (Québec) H4L 4Y7

Object: DORS/77-484, Règlement sur les réserves de provendes

Monsieur,

En étudiant ce règlement, j'ai repéré certaines incompatibilités entre les versions française et anglaise qui méritent d'être corrigées. L'alinéa 4(2)b) de la version anglaise stipule «not more than five hundred thousand bushels . . .», tandis que la version française parle d'«un minimum de cinq cents milles (sic) boisseaux . . .». L'alinéa 8(2)a) et l'article 12 fixent des délais dans lesquels les demandes doivent être faites. La version anglaise mentionne que «application should be received . . . at least . . .», tandis que la version française dit que la «demande doit . . . être *envoyée* . . . au moins . . .». J'ai aussi noté que la version française n'est pas exacte aux sous-alinéas 9b)(ii) et (iii) puisqu'elle traduit «to that destination» par «à destination» qui est une expression française signifiant «arrivé à, se rendre à». Pour que les deux textes soient équivalents, «to that destination» doit être rendu par «à cette destination».

J'aimerais bien lire vos commentaires à ce sujet et vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

conseiller juridique
L. Mayrand

Le 30 novembre 1977

M^{lle} L. Mayrand
Conseiller
Comité mixte permanent du Sénat et de
la Chambre des communes des Règlements
et autres textes réglementaires
Le Sénat
Ottawa (Ontario) K1A 0A4

Madame,

Je vous remercie de votre lettre du 21 novembre dernier dans laquelle vous me faites part des contradictions qui existent entre les versions anglaise et française du Règlement sur les réserves de provendes.

La version française devrait être en effet modifiée de façon à lui donner la même signification que le texte anglais.

[Texte]

I am sending a copy of your letter to the Coordinator of the Grains Group with a request that the necessary corrections be made to the French version of the subject Regulations.

Yours sincerely,

G. Sonneveld
Chairman,
Reserve Stock Management Committee.

Are there any questions from members about them?

The Vice-Chairman: Well, Mr. Ross merely says in his letter that no new rules have been made and it is unlikely that any new rules will be made.

Mr. Eglington: Well, Mr. Robinson, this matter follows a lengthy correspondence involving the Privy Council Office and Mr. Sonneveld and the Canadian Wheat Board over the former regulations and former rules, and members will remember that the Feed Grain Stock was set up and the Feed Grain Reserve was disbursed and the regulations were made a great deal of time later, and the rules were made a great deal of time later as well. So this is the replacement, and the regulations have now appeared. They are far more extensive than the old and they include the matter which was in the rules previously and it seems the Committee's point about the legal nature of the rules has been taken.

The Vice-Chairman: In other words, the new regulations incorporated all of this.

Mr. Eglington: Yes. So it is in a sense a body of departmental rules which had not been incorporated in the subordinate legislation but now they have been.

The Chairman: In Commentary Number 1 you point out, incidentally, that they have just been a little bit careless, I think, in putting in a reference to rules which is now, to use your word, "otiose", a fine word.

Is there anything else on this?

Well, now the next one is SOR/77-556—Shipping Inquiries and Investigations Rules, amendment. There is an elaborate commentary here which I think should be printed.

The Vice-Chairman: You have missed one, I think.

The Chairman: Oh, I am sorry.

The Vice-Chairman: SOR/77-556.

The Chairman: Well, I thought that was what I said just now, did I not?

The Vice-Chairman: No. You have SOR/77-593.

The Chairman: Oh, in front of me. But I think this is what I said. But I have something else in front of me here, yes. Sorry. Well that, of course, affects what I said about the commentary. Where is my SOR/77-556? Oh, there is hardly anything on that then. It does not need to be printed at all. It corrects errors in the French version so we do not need to spend any more time on that. Sorry. Well, the next one we will get to then is the one I was looking at.

[Traduction]

Je ferai parvenir une copie de votre lettre au coordinateur du groupe des grains en lui demandant d'apporter les corrections nécessaires à la version française de ce Règlement.

Je vous prie d'agréer, Madame, l'expression de mes sentiments distingués.

Le président du Comité de gestion
des réserves
G. Sonneveld

Avez-vous des questions?

Le vice-président: En fait M. Ross dit simplement dans sa lettre que l'on a établi aucun nouveau règlement et que l'on n'en établira vraisemblablement pas.

M. Eglington: En fait, monsieur Robinson, tout ceci fait suite à une correspondance assez étoffée entre le bureau du conseil privé M. Sonneveld et la commission canadienne des grains concernant les anciens règlements et les députés se rappelleront sans doute que l'on a remplacé la réserve des grains de provende par les stocks de réserve de provendes. Les règles et règlements ont cependant été élaborés longtemps après. Ainsi donc, il s'agit ici des règlements sur ces stocks, règlements qui sont beaucoup plus exhaustifs que les autres tout en tenant compte des anciens règlements et des arguments du comité concernant leur nature juridique.

Le vice-président: En d'autres termes, les nouveaux règlements tiennent compte de tout cela.

M. Eglington: Oui. Ainsi donc, il s'agit en fait de tout un ensemble de règles ministérielles qui n'avaient pas été incorporées dans la loi, ce qui n'est plus le cas actuellement.

Le président: Dans le commentaire numéro 1, vous indiquez qu'il y a eu un peu de négligence puisque l'on fait une référence superflue à des règles.

Y a-t-il autre chose?

Nous passons maintenant au dors/77-556 Règles sur les enquêtes et investigations maritimes—modification. Il y a un commentaire assez exhaustif qui devrait à mon avis être imprimé.

Le vice-président: Vous avez oublié un règlement.

Le président: Je m'excuse.

Le vice-président: Il s'agit du DORS/77-556

Le président: Je crois que c'est ce que je viens de dire, n'est-ce pas?

Le vice-président: Non, vous avez parlé du DORS/77-593.

Le président: Oui, il s'agit là de documents qui se trouvent devant moi, mais je crois que c'est bien ce que j'ai dit, je m'excuse. Évidemment je retire également ce que j'avais dit au sujet de commentaire. Où est passé mon exemplaire de DORS/77-556? Il y a très peu de document à cet égard et je ne crois pas qu'il devrait être imprimé de toute façon. Il s'agit simplement de corriger certaines erreurs dans la version française et nous n'avons pas besoin d'y passer beaucoup de temps. Nous passons donc au document que je consultais.

[Text]

SOR/77-593—Marine Engineer Examination Regulations, amendment. We have a long commentary here which I think should be printed and we also have a letter with enclosures, I gather, from Mr. Scott to Mr. Massey of February 4, 1977. Is there any other correspondence there?

Mr. Eglington: There is the original letter to Mr. Scott.

The Chairman: A letter to Mr. Scott? Where is that? I have not done my homework properly on this one. Oh, yes. Mr. Massey's letter of September 7, 1977 to Mr. Scott. All that should be printed.

SOR/77-593

MARINE ENGINEER EXAMINATION REGULATIONS, amendment

Canada Shipping Act

P.C. 1977-1989

October 28, 1977

Criteria 1(a) and 13

New section 3.1 made by section 2 of the amending Schedule

The enabling power is section 126 of the Shipping Act, which reads:

126. (1) Examinations of applicants for certificates of competency as masters, mates or engineers shall be held in such places in Canada and under such conditions as the Minister shall by regulation prescribe.

(2) Examinations for certificates of competency as masters, mates or engineers shall be open only to persons who are British subjects or landed immigrants within the meaning of the Immigration Act.

(3) The Governor in Council may appoint examiners for and make regulations for the conduct of, such examinations, and as to the qualifications of the applicants; he may also establish a scale of fees to be charged for certificates of competency or of service.

(4) All applicants for examination for certificates of competency as masters, mates and engineers shall, prior to their examination, pay to such person as the Minister appoints for that purpose the fee prescribed in that behalf.

Section 3.1(1) is clearly a regulation as to the qualifications of applicants. However, since it is clear that criteria governing the Director's approval of a marine duties training course do exist, they should be included in the Regulations. Section 3.1(2) confers on the Director a discretionary power to exempt a candidate from the requirements of section 3.1(1) if, in the Director's opinion, the requisite training facilities are not available in the candidate's area. Mr. Scott's letter of 4th October 1977 sets out the background to this amendment in considerable detail. Clearly, the actions of the Department of Transport itself have created an administrative problem. The taking of those actions is a matter of policy. What is of

[Translation]

Il s'agit du DORS/77-593—Règlement sur les examens de mécaniciens de marine—modification. Nous avons un long commentaire qui devrait à mon avis être imprimé. Nous avons également une lettre avec annexes de M. Scott à M. Massey en date du 4 février 1977. Y a-t-il d'autres lettres à cet égard.

M. Eglington: Il y a la première lettre envoyée à M. Scott.

Le président: Une lettre envoyée à M. Scott? Où? Je n'ai pas dû faire ce qu'il fallait faire. Mais si, je vois la lettre de M. Massey en date du 7 septembre 1977 adressée à M. Scott. Tout ceci devrait être imprimé.

DORS/77-593

RÈGLEMENT SUR LES EXAMENS DE MÉCANICIENS DE MARINE—Modification

Loi sur la Marine marchande du Canada

C.P. 1977-1989

Le 28 octobre 1977

Critères 1(a) et 13

Nouvel article 3.1 établi en vertu de l'article 2 de l'Annexe modificatrice

Le pouvoir habilitant figure à l'article 126 de la Loi sur la Marine marchande du Canada, qui est ainsi libellé:

126. (1) Les examens des candidats aux certificats de capacité de capitaine, de lieutenant ou de mécanicien ont lieu aux endroits du Canada et dans les conditions que le Ministre prescrit par règlement.

(2) Les examens en vue d'obtenir les certificats de capacité de capitaine, de lieutenant ou de mécanicien sont ouverts seulement aux personnes qui sont des sujets britanniques ou des immigrants reçus au sens où l'entend la *Loi sur l'immigration*.

(3) Le gouverneur en conseil peut nommer des examinateurs pour ces examens et établir des règlements concernant la manière de les faire subir et les qualités requises des candidats; il peut aussi établir un tarif des droits à exiger pour la délivrance des certificats de capacité ou des certificats de service.

(4) Tous les candidats aux examens pour l'obtention de certificats de capacité de capitaine, de lieutenant et de mécanicien, doivent, avant leurs examens, verser à la personne que le Ministre nomme à cette fin les droits prescrits à cet égard.

De toute évidence, le paragraphe 3.1(1) est un règlement relatif aux qualités requises des candidats. Cependant, étant donné qu'il existe manifestement des critères qui déterminent l'approbation par le Directeur d'un cours d'instruction sur le service d'urgence en mer, ces critères devraient être inclus dans le règlement. Le paragraphe 3.1(2) confère au Directeur le pouvoir discrétionnaire d'exempter un candidat des exigences du paragraphe 3.1(1) si, à son avis, les installations d'instruction permettant au candidat d'obtenir ce certificat ne sont pas disponibles dans la région habitée par ce dernier. La lettre de M. Scott, datée du 4 octobre 1977, expose dans tous les détails le contexte de cet amendement. Manifestement, l'atti-

[Texte]

concern to the Committee is whether the means used to cope with that administrative problem are *intra vires*. That is to say, is the conferring of a discretionary power to exempt a candidate from an examination a valid exercise of a power to make regulations for the conduct of examinations or as to the qualifications of applicants who are to be examined? The subsidiary question arises as to whether, given the extensive rulings within the Department, as set out in Mr. Scott's letter, the discretion, even if valid, could not be controlled by including the relevant criteria in section 3.1 of the Regulations.

There would seem to be little doubt as to the validity of a regulation which said that candidates in specified areas of the country need not possess a certificate of completion of a marine emergency duties training course. The reason for the waiver in favour of all candidates in those areas would be irrelevant to the validity of the regulation and would most probably be a matter of policy. Proceeding one step further, a regulation which said that the Director shall exempt a candidate if training facilities were unavailable in the area in which the candidate finds himself would appear to be valid. It would still seem to be a regulation as to qualifications—it would lay a duty on the Director and allow him no personal discretion. The same may even be true if the Director shall exempt a candidate if *in his opinion* training facilities are unavailable. The regulation is still one as to qualifications. If the Director concludes that training facilities are unavailable, he must waive the qualification requirement. But to go further and to give the Director a power to waive that qualification or to continue to insist upon it, even if he is of the opinion that the training facilities are unavailable, is to sub-delegate to him the power to set one of the qualifications to be required of a candidate, a qualification which is a *sine qui non* of the candidate getting a certificate. Thus, in an essential area, the Governor in Council has delivered the regulation-making power into the hands of the Director who has discretionary power on an *ad hoc* basis to decide who shall qualify without possessing a certificate and who shall not. The legislative power of the Governor in Council has purportedly been turned into an administrative discretion in the Director, which is invalid and *ultra vires*, unless the conditions by which the Director is to govern his discretion are set out in the regulations. Those conditions clearly exist, for they are set out in Mr. Scott's letter and could be included in section 3.1 of the Regulations.

As a matter of drafting, section 3.1(2) may mean that a candidate, may be exempted even if he lives in an area where a course is offered, if he is to be examined in another area where an approved course is not offered. By reference to Mr. Scott's

[Traduction]

tude que le ministère des Transports, a adoptée pour des considérations de principe, a engendré un problème administratif. Le Comité cherche à savoir si les moyens mis en œuvre pour faire face à ce problème administratif sont réellement *intra vires*. Autrement dit, le fait de conférer un pouvoir discrétionnaire pour exempter un candidat d'un examen est-il l'exercice normal d'un pouvoir réglementaire concernant la conduite des examens ou les qualités requises des candidats qui doivent subir l'examen? Le Comité se demande subsidiairement si, étant donné l'abondance des décisions du ministère, comme l'indique la lettre de M. Scott, ce pouvoir discrétionnaire, même s'il est exercé de façon valable, ne pourrait pas être contrôlé par l'adjonction de critères pertinents à l'article 3.1 du règlement.

Il ne semble pas y avoir de difficultés quant à la validité d'un règlement qui stipulerait que les candidats venant de certaines régions particulières du pays n'ont pas besoin de certificat attestant leur réussite à un cours approuvé d'urgence en mer. La justification de l'exemption dont bénéficieraient tous les candidats de ces régions n'empêcherait pas la validité du règlement et relèverait très certainement du domaine de la politique. De la même façon, si l'on pousse plus loin, on devrait reconnaître comme étant valide un règlement qui stipulerait que le Directeur doit exempter un candidat si des installations de formation ne sont pas disponibles dans la région habitée par ce dernier. Un tel règlement concernerait cependant les qualités requises des candidats, il imposerait un devoir au Directeur et ne l'investirait pas personnellement d'un quelconque pouvoir discrétionnaire. Il en irait de même lorsque le Directeur exempterait un candidat si, *à son avis*, les installations de formation n'étaient pas disponibles. Un tel règlement concernerait toujours les qualités requises des candidats. Si le Directeur conclut que les installations de formation ne sont pas disponibles, il peut dispenser le candidat des exigences relatives aux qualités requises. Mais le fait de conférer au Directeur le pouvoir d'exempter le candidat des exigences relatives aux qualités requises ou de les maintenir, même si le Directeur est d'avis que les installations de formation ne sont pas disponibles, équivaut à lui sous-déléguer le pouvoir d'imposer l'une des qualités requises du candidat, qualité qui serait une condition *sine qua non*, en l'occurrence, l'obtention du certificat. Ainsi, relativement à la question de fond, le gouverneur en conseil a placé le pouvoir réglementaire entre les mains du Directeur qui est investi, dans chaque cas, du pouvoir discrétionnaire de décider qui sera admis à concourir sans posséder de certificat, et qui ne le sera pas. Le pouvoir législatif du gouverneur en conseil a été intentionnellement transformé en un pouvoir administratif discrétionnaire conféré au Directeur, pouvoir qui est *ultra vires* et entaché d'invalidité, à moins que les conditions devant être respectées par le Directeur dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire ne soient exposées dans le règlement. Ces conditions existent manifestement, car elles figurent dans la lettre de M. Scott et pourraient être incluses à l'article 3.1 du règlement.

Au niveau de la rédaction, le paragraphe 3.1(2) pourrait signifier qu'un candidat peut être exempté même s'il habite une région où un cours est donné, à condition qu'il passe l'examen dans une autre région où ce cours n'est pas disponi-

[Text]

letter and the attached map, this would be an unlikely happening.

This amendment is noteworthy in that so few words cover such an array of "administrative" direction, rules and discretion. Mr. Scott has been very frank and open. One cannot tell whether all statutory instruments and the amendments to them are accompanied by a commensurate amount of departmental guidelines and rulings.

Mr. Massey considers that this amendment is also objectionable under criterion 4: "unusual and unexpected use of power". In his view, since there is an area between matters of *vires* and of policy in which the rights of individuals can be made administrative footfalls, two features of this amendment are questionable:

- a) the balkanization of this country into areas in some of which the certificate is required and in others not, according to the opinion of the Director;
- b) the absence of any criteria as to how the place where the examination is to take place will be chosen.

Mr. Massey also tends to the view that "qualifications" must be uniform for all, right across the country.

October 4, 1977

Mr. M. Massey, Counsel,
Standing Joint Committee On
Regulations and Other
Statutory Instruments,
c/o The Senate,
Ottawa, Ontario,
K1A 0A4

Re: SOR/77-593, Marine Engineer Examination
Regulations, amendment

Dear Mr. Massey:

Please refer to your letter of September 7, 1977 having regard to the subject regulations.

I feel it would be helpful to describe the circumstances leading to the need for the amendment under discussion, before replying to the specific points raised in your letter.

The National Advisory Council on Marine Training recommended that facilities be provided to permit improved and up-graded marine emergency duties training (M.E.D.) for ships' crews. Transport Canada took the initiative to acquire the necessary equipment and provide it on loan to various technical schools and colleges across Canada. For a project of this dimension, the acquisition and installation of all necessary equipment and formal agreement with provinces may take several years to accomplish. Nevertheless, to ensure that equipment be utilized to advantage as soon as installed, it was agreed with industry and labour unions that the regulations be amended to permit commencement of the program as soon as possible.

[Translation]

ble. Selon la lettre de M. Scott et la carte qui l'accompagnait, un tel cas serait peu probable.

Cette modification est remarquable dans la mesure où un texte aussi court couvre le vaste domaine de l'autorité, des règles et du pouvoir discrétionnaire «administratifs». M. Scott a fait preuve de franchise et d'ouverture d'esprit. Il est difficile de dire si tous les textes réglementaires et leurs modifications sont accompagnés d'une quantité comparable de lignes directrices et de règles émanant du ministère.

M. Massey estime que cette modification est en outre critiquable au niveau du critère 4; ou il est question d'exercice inhabituel et inattendu du pouvoir. A son avis, étant donné qu'il existe entre les domaines de la constitutionnalité et de la politique un terrain sur lequel les droits individuels peuvent être bousculés par l'administration, deux aspects de cette modification sont d'un intérêt douteux:

- a) le morcellement du pays en deux types de régions, le certificat étant indispensable dans les premières, mais ne l'étant pas dans les secondes si tel est l'avis du Directeur;
- b) l'absence de tout critère quant au choix de l'endroit où se tiendra l'examen.

M. Massey estime en outre que les qualités requises doivent être identiques pour tous les candidats dans l'ensemble du pays.

Le 4 octobre 1977

M. M. Massey, Conseiller
Comité mixte permanent des règlements
et autres textes réglementaires
a/s du Sénat
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Objet: DORS/77-593, Règlement sur les examens de
mécaniciens de marine, modification

Monsieur,

Veuillez vous reporter à votre lettre du 7 septembre 1977 concernant le règlement mentionné en rubrique.

Je crois qu'il serait utile de décrire les circonstances qui ont rendu nécessaire la modification en question, avant de répondre aux points précis soulevés dans votre lettre.

Le Conseil consultatif national de la formation maritime a recommandé que des installations soient fournies pour permettre d'améliorer les cours d'urgence en mer (C.U.M.) pour l'équipage des navires. Transport Canada a pris l'initiative d'acheter l'équipement nécessaire et de le prêter à divers collèges et écoles techniques du Canada. Pour un projet de cette envergure, l'acquisition et l'installation de tout l'équipement nécessaire et la négociation d'ententes officielles avec les provinces peuvent s'échelonner sur de nombreuses années. Néanmoins, pour garantir l'utilisation maximale de l'équipement dans les meilleurs délais, il a été convenu, avec l'industrie et les syndicats, que les règlements seraient modifiés pour permettre la mise en œuvre de ce programme dès que possible.

[Texte]

Given the circumstances outlined above and until the project is completed, training equipment could be available in some areas but not in others. To avoid penalizing those candidates located in one of the latter areas, it was considered essential to provide a power of exemption in the amendment.

Turning to the specific questions set out in your letter, I am pleased to reply as follows:

1. In light of the practical problems involved in developing the programme concurrent with implementation of the subject amendment, the power of exemption is invested in the Director of Ship Safety as approved by the Governor in Council.

2. (i) "... in the area in which the examination of the candidate is to take place." means a location wherein there is one, or more than one, centre where a candidate may be examined for the issue of the certificate referred to in section 3.1(1).

(ii) Yes, a map has been issued to regional offices. A copy is attached for reference.

(iii) The criteria are prescribed in a document a copy of which is attached.

3. The extent to which the Director may use his discretion is limited since he could not, with propriety, issue an exemption where M.E.D. facilities and courses are available in a given area.

I shall be pleased to provide any further information you may require on this matter.

Yours sincerely,

G. A. Scott,
Senior Assistant Deputy
Minister, Operations.

September 7, 1977

G. A. Scott, Esq.,
Senior Assistant Deputy Minister ...
Operations,
Department of Transport,
Ottawa, Ontario K1A 0N5

Re: SOR/77-593, Marine Engineer Examination
Regulations, amendment

Dear Mr. Scott:

Subsection 3.1(2) made by this amendment allows the Director to exempt a candidate from holding the certificate referred to in the new subsection 3.1(1). Extensive discretionary powers are conferred on the Director: the determination of the status of a marine emergency duties training course (whether "approved"), as well as the extent of the area of examination for the purpose of determining the availability of such a course. And the discretionary "may" further enhances the Director's authority.

[Traduction]

Compte tenu des circonstances énoncées ci-dessus et jusqu'à ce que le projet soit achevé, l'équipement de formation est disponible dans certaines régions, mais pas dans d'autres. Afin d'éviter de pénaliser les candidats qui se trouvent dans les secteurs où cet équipement n'est pas disponible, on a jugé essentiel de prévoir, dans la modification, l'attribution d'un pouvoir d'exemption.

Passons maintenant aux questions précises soulevées dans votre lettre; je suis heureux de vous répondre comme suit:

1. A la lumière des problèmes pratiques inhérents à la mise en œuvre du programme en conformité de l'application de la modification mentionnée en rubrique, le pouvoir d'exemption est accordé au Directeur de la sécurité des navires avec l'approbation du gouverneur en conseil.

2. (i) «... dans le secteur où aura lieu l'examen du candidat» signifie un secteur où il y a un ou plusieurs centres où un candidat peut être examiné en vue de l'émission du certificat mentionné au paragraphe 3.1(1).

(ii) Oui, une carte a été envoyée aux bureaux régionaux. Vous en trouverez ci-joint un exemplaire pour votre gouverne.

(iii) Les critères sont énoncés dans un document que vous trouverez en annexe.

3. Les pouvoirs discrétionnaires du Directeur sont limités puisqu'il ne pourrait pas, en toute logique, accorder une exemption lorsque des installations et des cours C.U.M. sont disponibles dans un secteur donné.

Je serai heureux de vous fournir tous les renseignements supplémentaires dont vous pourriez avoir besoin à cet égard.

Je vous prie d'agréer, Monsieur, l'assurance de ma parfaite considération.

Sous-ministre adjoint supérieur,
Opérations
G. A. Scott

Le 7 septembre 1977

Monsieur G. A. Scott
Sous-ministre adjoint principal—Opérations
Ministère des transports
Ottawa (Ontario)
K1A 0N5

Objet: DORS/77-593, Règlement sur les examens de
mécaniciens de marine—Modification

Monsieur,

Le nouveau paragraphe 3.1(2) permet au Directeur d'exempter un candidat des exigences du nouveau paragraphe 3.1(1). D'énormes pouvoirs discrétionnaires sont ainsi confiés au directeur: il peut établir les modalités des cours d'urgence en mer (qu'ils soient ou non «approuvés»), et délimiter la superficie du secteur où aura lieu l'examen afin de déterminer la validité de ces cours. En outre, le terme discrétionnaire «peut» augmenter encore son pouvoir habilitant.

[Text]

To assist me in my presentation of the amendment to the Committee, would you please furnish the following information:

1. The specific authority relied upon by the Governor General in Council as authorizing him to exempt candidates from the requirement imposed by the new subsection 3.1(1);

2. What is meant by "in the area in which the examination of candidates is to take place", specifically,

(i) Is the geographical extent of the area fixed or does it vary from province to province?

(ii) Do departmental guidelines regarding the criteria governing area exist and, if so, where are they found?

(iii) What are the criteria which an emergency duties training course must meet to be "approved"?

3. Does the word "may" used in subsection 3.1(2) provide the Director with unlimited discretion to exempt whether or not the requisite training facilities exist in the area? What factors govern the exercise of this discretion?

My concern is that the grant of individual exemptions from a condition precedent to setting these examinations be set forth with clarity and precision.

Thank you for your attention.

Yours sincerely,

Melez Massey,
Counsel.

Now then, are there any questions from members?

The Vice-Chairman: Well, I think that our Counsel has pointed out on page 3 of his comments that there are two features—the amendment—are questionable and he mentions. (a) the Balkanization of this country into areas in some of which the certificate is required and others not, according to the opinion of the director, and (b) the absence of any criteria as to how the place where the examination is to take place would be chosen.

• 1155

I am wondering, is this not something that we should get some further comment on?

The Chairman: Mr. Massey, do you wish to offer any observation on that question?

Mr. Massey: I must confess the bulk of the commentary was not mine and it was Mr. Eglington who set forth his views in pages 1 and 2.

The Chairman: Let counsel collectively, then, offer any observations they have on the question which resulted from the point that was made.

Mr. Eglington: Well, the point that Mr. Robinson was inquiring on was Mr. Massey's point. So I just pass the buck right back to him.

[Translation]

Je vous serais reconnaissant de bien vouloir me fournir les renseignements suivants qui me seront utiles lors de la présentation de cette modification au comité:

1. Quel pouvoir habilitant précis détient le gouverneur général en conseil pour autoriser le directeur à exempter les candidats des exigences du nouveau paragraphe 3.1(1);

2. Quelle est la signification de la phrase «dans le secteur où aura lieu l'examen» ou, plus particulièrement,

(1) La superficie de ce secteur est-elle fixe ou varie-t-elle en fonction de la province?

(ii) Existe-t-il des directives ministérielles concernant les critères régissant la délimitation du secteur et, dans l'affirmative, où peut-on les trouver?

(iii) Quels sont les critères qui servent à déterminer si un cours d'urgence en mer est «approuvé»?

3. Le terme «peut» que l'on trouve au paragraphe 3.1(2) donne-t-il au directeur le pouvoir illimité d'exempter les candidats, qu'il existe ou non des organismes de formation appropriés dans le secteur? Quels critères régissent l'exercice de ce pouvoir?

J'aimerais que soit précisé le plus clairement possible dans quelles conditions on exempté d'exigences posées au préalable à la tenue de ces examens.

Je vous remercie de l'attention que vous voudrez bien accorder à cette lettre.

Je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Conseiller juridique
Melez Massey

Les membres du comité ont-ils des questions à poser?

Le vice-président: Je crois que notre conseiller juridique, aux pages 4 et 5 de ses commentaires estime que deux aspects de la modification sont d'un intérêt douteux et il cite ce qui suit: (a) le morcellement du pays en deux sortes de régions, le certificat étant indispensable dans les premières, mais ne l'étant pas dans les secondes, tel est l'avis du directeur; (b) l'absence de tout critère quant au choix de l'endroit où se tiendra l'examen.

Ne croyez-vous pas que nous aurions besoin de plus d'explications à cet égard?

Le président: Monsieur Massey, avez-vous des observations à faire?

M. Massey: Je dois avouer que la plupart des observations ne sont pas de ma plume et que c'est M. Eglington qui a exprimé son point de vue aux pages 1 et 2.

Le président: Alors, que tous les avocats fassent collectivement les observations qu'ils jugent pertinentes à la question.

M. Eglington: La question soulevée par M. Robinson est une question qui a été développée par M. Massey, et je lui renvoie donc la balle.

[Texte]

Mr. Robinson: After you, Alphonse.

Mr. Massey: Well, Mr. Co-Chairman, I have set out my views at the end of the comment and they pretty much rest there. I considered that the use of the power to make regulations which would apply to some people in some parts of the country and not apply to other people in other parts of the country, and no indication as to where the place of examination would take place, should certainly be inquired into if not objected to.

The Vice-Chairman: Do I take it you were not satisfied with the response that you received from Mr. Scott?

Mr. Massey: Mr. Scott's response sets out what they do, but does not offer any explanation as to . . .

An hon. Member: . . . what they would do.

Le président: Monsieur Béchard.

M. Béchard: Je trouve personnellement, comme M. Massey, avec tous ces pouvoirs discrétionnaires assez imposants dans ces règlements-là, que c'est discriminatoire pour bien des gens, parce que les qualifications ne sont pas les mêmes dans un endroit ou dans l'autre. et l'endroit où se tiendra le concours, où les cours seront donnés, c'est encore à la discrétion . . . Alors, cela peut favoriser des gens qui sont peut-être près non seulement de l'endroit, mais près de celui qui décide où cela sera tenu. Alors, je trouve que ces commentaires-là sont très appropriés.

Le président: Alors, vous êtes d'avis que le Comité devrait poser des questions là-dessus aux autorités en question?

M. Béchard: Oui, monsieur le président.

The Vice-Chairman: Well, I agreed, Mr. Chairman, because in my view Mr. Massey asked Mr. Scott in the letter of September 7, 1977, certain questions to which he received a response on October 4, but I did not think the response adequately answered the questions. So I just think that we should ask Mr. Scott again to take another look at his response and maybe he can clarify this and answer it more appropriately.

Mr. Eglington: Mr. Chairman, I would like to take up, at least briefly, the question of the way this whole system has been done, with the discretions that Mr. Béchard mentioned, and the quite staggering array of departmental directives and guidelines that underlie the brief words in the amendment. I do not know whether this happens in all cases but we have seen it before where in fact what appears to be discretionary on the surface is in fact attended by all sorts of rules that are not published. It is a question which I think the Committee is going to have to decide its position on sooner or later.

I might in this context read paragraph 12 of the most recent report of the United Kingdom Committee on Statutory Instruments. Now, I understand that Senator Godfrey did send copies of this around to members . . .

The Chairman: Yes.

Mr. Eglington: . . . but Sir Robert Speed sent this one to me a week or so ago, and paragraph 12 I think is very pertinent to exactly this type of question. It reads:

[Traduction]

M. Robinson: Après vous, Alphonse.

M. Massey: Je n'ai rien à modifier aux points de vue que j'ai exprimés à la fin du commentaire. Il me semblait qu'à défaut de le condamner on devrait certainement se poser des questions lorsque dans l'exercice des pouvoirs on peut édicter des règlements qui s'appliquent à certaines personnes à certains endroits du pays, et non à d'autres dans d'autres endroits. De plus, aucune mention n'est faite de l'endroit où l'examen aura lieu.

Le vice-président: Dois-je comprendre que vous n'étiez pas satisfait de la réponse que vous avez reçue de M. Scott?

M. Massey: Dans sa réponse, M. Scott explique la façon de procéder mais n'offre pas de . . .

Une voix: . . . d'explications au sujet de ce qu'ils font.

The Chairman: Mr. Bechard.

Mr. Béchard: I agree with Mr. Massey, the use of discretionary power in these regulations can lead to discrimination against some people because qualifications are not the same in all the regions of Canada. The place of examination is also discretionary; it can be in favour of the people who live near that place and also in favour of the one who decides where the examination will be held. I think Mr. Massey's comments are very appropriate.

The Chairman: So, you feel that the Committee should ask questions on this matter from the people in charge?

Mr. Béchard: Yes, Mr. Chairman.

Le vice-président: Je suis tout à fait d'accord monsieur le président, car à mon avis M. Massey a posé des questions à M. Scott dans sa lettre du 7 septembre 1977, et il a reçu une réponse le 4 octobre, mais je ne crois pas cette réponse satisfaisante. Ainsi donc, je crois que nous devrions demander à nouveau à M. Scott de nous donner plus de précisions et de clarifier sa réponse.

M. Eglington: Monsieur le président, j'aimerais passer en revue brièvement la façon dont tous ces systèmes fonctionnent, tous ces pouvoirs discrétionnaires dont parle M. Béchard et la quantité impressionnante de directives ministérielles qui appuient les quelques mots de la modification en question. Je ne sais pas si cela se passe dans tous les cas, mais nous avons constaté bien souvent que certains pouvoirs qui semblent être discrétionnaires à première vue, sont en fait étayés par toutes sortes de règles non publiées. Je crois qu'il s'agit là d'une question sur laquelle le Comité devra tôt ou tard se pencher.

J'aimerais à cet égard lire le paragraphe 12 du rapport le plus récent de la Commission du Royaume Uni sur les textes réglementaires. Je crois comprendre que le sénateur Godfrey en a envoyé des exemplaires aux membres . . .

Le président: Oui.

M. Eglington: . . . mais Sir Robert Speed m'a envoyé cet exemplaire il y a une semaine de jours et le paragraphe 12 est à mon avis extrêmement pertinent et s'applique précisément à ce genre de question. Il se lit comme suit:

[Text]

The Committee fully appreciate that the justification for the granting of delegated legislative powers is to remove subsidiary or procedural details from the statute book and to afford to the executive flexibility and the ability to alter detail provisions to fit changing circumstances without the need to enact a new statute. The corollary of this, however, must be that delegated legislation itself should be detailed, specific and self-explanatory and should not depend on the exercise of ministerial or departmental discretion unless provision to that effect is expressly contained in the enabling statute. Circulars explaining or amplifying the contents of either primary or delegated legislation can be very useful to the general public and to the administrators but the Committee hope that Parliament will condemn subordinate legislation by departmental circular when Parliament has itself passed a parent act which requires such legislation to be by statutory instrument. And in this case we appear to have several examples of the actual rules being made by the circular or conditions and so on that Mr. Scott has made available. Mr. Scott has made them freely available to the committee but that is not the point. These requirements are not in the regulations.

• 1200

The Chairman: Not only do I think that the passage from the United Kingdom committee's report which Mr. Eglington has just read is highly relevant but I think that in any representations made to the regulation-making authority on this, that paragraph should be quoted in full. It seems to me most relevant, most important and as counsel has said, it is the kind of thing that we are likely to run up against over and over again unless we can lay down a proper rule about it immediately.

Senator Riley: You are out of a quorum because I have to leave.

The Chairman: Well, we will have one. Yes, we will have four. Well, all right, thank you very much.

Now, is there anything more that ought to be said about this?

The Vice-Chairman: Well, what about the criteria governing the direct approval of a marine duties training course, since they exist, why are they not part of the regulations? This is your recommendation really, is it not? That since they do exist they should be part of the regulation.

Mr. Massey: Yes.

The Vice-Chairman: So, we can ask them that question as well.

The Chairman: Well, all the questions brought up here will be brought to the attention, I gather, of the authorities, the relevant authorities, with, I would venture to suggest, the quotation in full of the section from the United Kingdom committee's report. Now, is there anything else on that?

[Translation]

La Commission comprend très bien que ce qui justifie la délégation de pouvoirs législatifs et la possibilité d'exclure des statuts des détails subsidiaires et de procédure, est de donner une certaine souplesse au pouvoir exécutif qui pourra ainsi modifier des dispositions subsidiaires d'après les besoins du moment, sans avoir besoin pour cela de voter de nouvelles lois. La conséquence logique d'une telle disposition doit être que tout pouvoir législatif délégué doit être prévu dans les détails, qu'il doit être précis et aller de soi et qu'il ne doit pas dépendre de l'exercice de la discrétion ministérielle, à moins que des dispositions à cet effet ne soient expressément stipulées dans la loi habilitante. Des circulaires expliquant le contenu de toute législation soit habilitante, soit faisant l'objet de délégation de pouvoir, peuvent être très utiles au grand public et aux administrateurs, mais la Commission espère que le Parlement condamnera tout processus législatif qui consistera en circulaires ministérielles, alors que le Parlement lui-même a adopté une loi cadre, dont découleront des textes réglementaires. Dans ce cas-ci, il semble qu'il y ait plusieurs exemples où les règles même ont été promulguées conformément à la circulaire des conditions que M. Scott a mise à notre disposition. M. Scott les mis à la libre disposition du Comité, mais là n'est pas la question. Ces exigences ne sont pas énoncées dans les règlements.

Le président: Je trouve, non seulement que l'extrait du rapport du Comité du Royaume-Uni que M. Eglington vient de nous lire est extrêmement pertinent, mais également que dans toute instance présentée à l'administration chargée de la réglementation à ce sujet, ce paragraphe devrait être cité en entier. Il me semble fort pertinent, très important et, comme l'a dit notre conseiller, c'est là le genre de chose où nous risquons de faire face bien souvent, à moins d'établir tout de suite une règle en ce sens.

Le sénateur Riley: Vous n'avez plus le quorum parce que je dois partir.

Le président: Ma foi, nous aurons quand même le quorum. Oui, nous serons quatre. Très bien, merci beaucoup.

Y a-t-il autre chose qui devait être précisé à ce sujet?

Le vice-président: Qu'en est-il des critères d'approbation directe d'un cours de formation en cours de service au sein de la marine? Puisque ces critères existent, pourquoi ne figurent-ils pas dans les règlements? C'est vraiment là votre recommandation, n'est-ce pas? Puisqu'ils existent, ils devraient se trouver dans le règlement.

M. Massey: Oui.

Le vice-président: Nous pouvons donc leur poser cette question également.

Le président: Toutes les questions soulevées ici seront portées, je présume, à l'attention des administrations pertinentes, accompagnées, j'imagine, d'une citation complète de l'extrait du rapport du comité du Royaume-Uni. Y a-t-il quelque chose à ajouter?

[Texte]

The next one is the SOR/77-642 National Parks Fishing Regulations, amendment. We have a short comment here from counsel about which he has drawn my attention I think to a misprint in the second paragraph there. The quotation from Section 33 of SOR/77-280 "dependents" should be "dependants", of course, because it is a noun and not an adjective.

SOR/77-642

NATIONAL PARKS FISHING REGULATIONS, amendment

National Parks Act

P.C. 1977-2158

December 5, 1977

1. Both this amendment and SOR/77-280, the principal Regulations, fail to cite the section of the National Parks Act relied upon as the enabling authority.

2. Section 3 of the amendment eliminates section 33 of SOR/77-280, which read:

"33. Nothing in these Regulations prohibits or shall be considered to prohibit the holder of a valid National Parks General Hunting Licence who is a registered trapper, while living on his trapline, from fishing by use of nets at any time in Wood Buffalo National Park for food for himself, his dependants and his dogs."

Perhaps an inquiry should be made as to why this exemption was originally inserted and why it was so soon removed. Presumably registered trappers will have relied upon this provision. Section 7(c) of the enabling Act would seem to give ample authority to make (and revoke) section 33 of the Regulations, and so vires is not a question.

There any questions on this from members?

The Vice-Chairman: I can assume that the correction has been in paragraph one of the counsel's comments.

Mr. Eglington: Well, I think, Mr. Robinson, this will have to be drawn to the department's attention again and they will have to be reminded that they have to cite the authority and perhaps a copy of the letter could go to the registrar in the hope that he can jog the memory of the departments if things come in without the citations in them.

The Vice-Chairman: I note under paragraph 2, counsel's comments where he says:

Perhaps an inquiry should be made as to why this exemption was originally inserted and why it was so soon removed.

So maybe we could ask them to respond to that as well.

Mr. Eglington: It may be a matter of policy but on the surface it looks rather odd.

[Traduction]

Le document suivant est le DORS/77-642, Règlement sur la pêche dans les parcs nationaux—modification. Notre conseiller nous a fourni un bref commentaire dans lequel il m'a signalé une erreur typographique, au deuxième paragraphe. Dans la citation tirée de l'article 33 de DORS/77-280, il faut lire «dependants», et non «dépendents», bien sûr, dans le texte anglais, puisqu'il s'agit d'un nom et non d'un adjectif.

DORS/77-642

RÈGLEMENT SUR LA PÊCHE DANS LES PARCS NATIONAUX—Modification

Loi sur les parcs nationaux

C.P. 1977-2158

Le 5 décembre 1977

1. La modification susmentionnée ainsi que le règlement principal, DORS/77-280, ne mentionnent pas l'article de la Loi sur les parcs nationaux qui a qualité d'autorité habilitante.

2. L'article 3 de la modification supprime l'article 33 de DORS/77-280, qui se lit comme suit:

«33. Rien dans ce règlement n'interdit ou n'est censé interdire le détenteur d'un permis général valide de chasse dans les parcs nationaux ayant qualité de trappeur enregistré, de prendre du poisson au moyen de filets dans le parc national de Wood Buffalo pour se nourrir ou pour nourrir les personnes à sa charge ou ses chiens, lorsqu'il vit sur ses sentiers de trappe.»

Il y aurait peut-être lieu de s'informer de la raison pour laquelle cette exclusion a d'abord été insérée, puis supprimée peu après. On peut présumer que des trappeurs enregistrés se seront fondés sur cette disposition. L'article 7 (c) de la loi habilitante semblerait conférer les pouvoirs nécessaires pour introduire (et révoquer) l'article 33 du règlement; par conséquent, la question de la constitutionnalité ne se pose pas.

Y a-t-il d'autres questions que les membres du Comité voudraient poser?

Le vice-président: Je présume que la correction a été apportée au premier paragraphe des commentaires du conseiller.

M. Eglington: Je pense, monsieur Robinson, que cela devra de nouveau être porté à l'attention du ministère en lui rappelant qu'il doit préciser la source de l'autorité. Une copie de la lettre pourrait peut-être être envoyée au registraire dans l'espoir de rafraîchir la mémoire des ministères, si des documents lui parviennent sans cette mention.

Le vice-président: Je note, au paragraphe 2, que le conseiller dit:

Il y aurait peut-être lieu de s'informer de la raison pour laquelle cette exclusion a d'abord été insérée, puis supprimée peu après.

Peut-être pourrions-nous donc leur demander de répondre à cela aussi.

M. Eglington: Ce peut être une question de principe, mais, de prime abord, cela semble surprenant.

[Text]

The Chairman: Is there any other point? Then we can go to SOR/77-693. Did I say that that commentary should be printed? Perhaps I did not. I think it probably should be.

The Chairman: SOR/77-693, General Excise and Sales Tax Regulations, amendment and here we have simply an explanatory note I think, is it not? Not necessary to print it. Any questions that arise? I think the Vice-Chairman may have something he wants to raise.

The Vice-Chairman: Well, the last two lines of the comment state:

The exemption now extends to wholesale in addition to retail sales.

Is there some problem in connection with this?

Mr. Eglington: No, it is merely an explanation of the effect of the amendment.

Mr. Robinson: So, there is nothing wrong with it.

The Chairman: Are there any other questions?

Then we go on to SOR/77-754, Steamship Machinery Construction Order, amendment. Here we have again a brief explanatory comment with the suggestion that the committee may wish to pursue the matter further. Perhaps we should therefore print this comment.

SOR/77-754

STEAMSHIP MACHINERY CONSTRUCTION ORDER,
amendment

Canada Shipping Act

November 21, 1977

Criterion 13

The new section 3 refers to the "Rules for Building and Classing Steel Vessels issued by the American Bureau of Shipping" and the "tests prescribed by that Bureau". The Committee may wish to seek assurance that the "Rules" referred to are fixed and certain American authorities.

The Chairman: Any questions? I think again the Vice-Chairman wishes . . .

Mr. Béchar: I think we should follow . . .

The Chairman: Mr. Béchar.

Mr. Béchar: I think we should follow the last part of the comment here. The committee may wish to seek assurance that the rules referred to are fixed and certain, not amended or altered from time to time by the American authorities.

• 1205

The Vice-Chairman: Agreed.

The Chairman: Are there any other questions?

Then I think the rest of them appear to be matters on which we have . . . Oh, excuse me.

[Translation]

Le président: Y a-t-il autre chose? Nous pouvons donc passer au DORS/77-693. Ai-je dit que ce commentaire devait être imprimé? Peut-être ne l'ai-je pas dit. Je crois qu'il devrait l'être.

Le président: DORS/77-693, Règlement général sur les taxes de vente et d'accise—modification. Dans ce cas, nous avons eu une simple note d'explication, n'est-ce pas? Il est inutile de faire imprimer cela. Y a-t-il des questions? Je crois que le vice-président a quelque chose à dire.

Le vice-président: Les deux dernières lignes du commentaire se lisent comme suit:

L'exemption touche maintenant la vente en gros en plus de la vente au détail.

Y a-t-il des problèmes à ce sujet?

M. Eglington: Non, il s'agit d'une simple explication de l'effet de l'amendement.

M. Robinson: Il n'y a donc là aucun défaut.

Le président: Y a-t-il d'autres questions?

Nous passons donc au DORS/77-754, ordonnance sur la construction des machines des navires à vapeur—modification. Dans ce cas également, nous avons une brève explication où l'on précise que le Comité peut souhaiter approfondir la question. Peut-être devrions-nous donc imprimer ce commentaire.

DORS/77-754

ORDONNANCE SUR LA CONSTRUCTION DES
MACHINES DES NAVIRES À VAPEUR—Modification

Loi sur la marine marchande du Canada

Le 21 novembre 1977

Question n° 13

Le nouvel article 3 porte sur les «Règles sur la construction et le classement des navires en acier (dernière édition), publiées par l'American Bureau of Shipping et les «essais prescrits par ce bureau». Le Comité voudra peut-être s'assurer que ces règles sont bien établies et fixes, qu'elles ne sont ni modifiées ni changées à l'occasion par les autorités américaines.

Le président: Y a-t-il des questions? Je pense que le vice-président veut de nouveau . . .

M. Béchar: Je pense que nous devrions suivre . . .

Le président: Monsieur Béchar.

M. Béchar: Je pense que nous devrions suivre les recommandations de la dernière partie du commentaire. Le Comité voudra sans doute s'assurer que les règles dont il est question sont bien établies et fixes, qu'elles ne sont ni modifiées ni changées à l'occasion par les autorités américaines.

Le vice-président: D'accord.

Le président: Y a-t-il d'autres questions?

Dans ce cas, il me semble que le reste consiste en des questions sur lesquelles . . . Oh, pardon.

[Texte]

Mr. Eglington: The first two of the next lot, Mr. Chairman, come without comment but for further consideration.

The Chairman: Well, we had better identify them at once. SOR/76-312—Hay River Airport Zoning Regulations, and SOR/76-350—Grande Prairie Zoning Regulations. Those are the ones you are referring to.

Mr. Eglington: Right.

On looking at those some time ago it became apparent that almost all these airport zoning regulations are either being remade or being amended to include in them what is contained in Section 6 and Section 7 of this particular regulation, under the heading of "Natural Growth". Section 7 purports to give to the Minister a power of entry or a power of direction somebody else may enter or a power of direction somebody else may enter to remove natural growth that is in excess of the specified height. I have had some initial discussions on this, and this matter will be coming back with a comment later on.

The Chairman: At present nothing further to report about it.

Mr. Eglington: No.

The Chairman: You are merely drawing it to our attention as something that will be coming to us.

Any comments on that from members?

Now then, the other things I think then are things that come to us—they are items that come to us without comment. SOR/76-690—Load Line Regulations (sea), amendment; SOR/76-729—Processed Egg Regulations; SOR/76-747—Anti-Inflation Guidelines, amendment; SOR/76-786—Schedule I to the Canada Grain Act, amendment; and then a series of them which I think I need not read out. They are all here. The list should be printed. Should the actual documents be printed as well?

Mr. Eglington: No.

The Chairman: I do not think so, just a list of the things so that it can be apparent that in fact they have been before us and that presumably we have no comments to offer on them.

(See Minutes of Proceedings)

The Vice-Chairman: Can I assume from this extensive list that we have without comment that the departments are doing a much better job of drafting and scrutinizing the regulations than before?

Mr. Eglington: Mr. Robinson, I do not think it is.

Mr. Robinson: That would be a dangerous comment to make.

Mr. Eglington: There has always been, ever since the Committee started, an extensive list of documents without comment at every meeting.

[Traduction]

M. Eglington: Les deux premières de la pile suivante, monsieur le président, ne font l'objet d'aucun commentaire, mais vous sont présentées afin d'être examinées.

Le président: Bien, identifions-les tout de suite. DORS/76-312—Règlement de zonage de l'aéroport de Hay River, et DORS/76-350—Règlement de zonage de l'aéroport de Grande Prairie. C'est de ces deux documents que vous parlez?

M. Eglington: En effet.

Lorsque nous avons examiné cette question, il y a un certain temps, nous avons constaté que la plupart de ces règlements de zonage des aéroports sont soit en train d'être refondus, soit en train d'être modifiés afin d'y inclure ce que contiennent les articles 6 et 7 de ce règlement-ci, sous la rubrique «Croissance naturelle». L'article 7 a pour objet de donner au ministre un pouvoir d'inspection ou un pouvoir d'envoi d'un inspecteur pour supprimer toute croissance naturelle dépassant la hauteur prescrite. J'ai eu des discussions préliminaires à ce sujet, et cette question nous reviendra, accompagnée d'un commentaire, plus tard.

Le président: Pour l'instant, vous n'avez donc rien de plus à signaler à ce sujet?

M. Eglington: Non.

Le président: Vous le portez simplement à notre attention afin d'en signaler l'arrivée ultérieure.

Les membres du Comité ont-ils des observations à faire?

Le reste, si je ne m'abuse, se compose de documents qui nous sont remis sans commentaire. DORS/76-690—Règlement sur les lignes de charge (navires de mer)—modification; DORS/76-729—Règlement sur les œufs transformés; DORS/76-747—Indicateurs anti-inflation, modification; DORS/76-786—Annexe I de la Loi sur les grains du Canada—modification. Ensuite, il y a une série de documents dont je n'ai pas besoin de lire le titre. Ils sont tous ici. La liste devrait être imprimée. Les documents eux-mêmes doivent-ils également être imprimés?

M. Eglington: Non.

Le président: Je ne le pense pas; il suffira d'une liste de leurs titres afin qu'il soit évident qu'en fait ils nous ont été présentés et que l'on peut supposer que nous n'avons pas d'observations à faire à leur sujet.

(Voir procès-verbaux des délibérations)

Le vice-président: Puis-je supposer, puisque cette longue liste n'est accompagnée d'aucun commentaire, que les ministères accordent beaucoup plus de soin qu'auparavant à la rédaction et à l'examen des règlements?

M. Eglington: Monsieur Robinson, je ne crois pas qu'il en soit ainsi.

M. Robinson: Ce serait une observation risquée à faire.

M. Eglington: Il y a toujours eu, depuis le début des travaux du Comité, au cours de chaque réunion, une longue liste de documents sans commentaires.

[Text]

Mr. Robinson: I thought maybe there would be some degree of optimism that departments were doing a better job than they had in the past.

Mr. Eglington: The departments are making more regulations than ever; 1977 over 1978 saw an increase of something like a third.

The Chairman: You mean 1977 over 1976.

Mr. Eglington: I mean 1976, yes.

The Chairman: You were almost becoming a clairvoyant for a moment, Mr. Eglington.

I think then we may adjourn. Thank you very much.

[Translation]

M. Robinson: J'ai pensé que l'on pouvait peut-être avoir un certain optimisme, et espérer que les ministères travaillaient mieux qu'ils ne le faisaient par le passé.

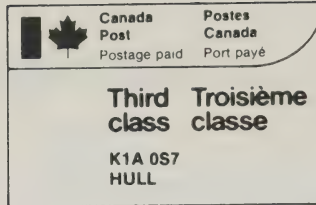
M. Eglington: Les ministères promulguent plus de règlements que jamais; de 1977 à 1978, l'augmentation proportionnelle s'est chiffrée à près d'un tiers.

Le président: Vous voulez dire de 1976 à 1977.

M. Eglington: De 1976 à 1977, en effet.

Le président: Vous étiez presque clairvoyant, monsieur Eglington.

Je pense que nous pouvons lever la séance. Je vous remercie.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Printing and Publishing,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Cœur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Imprimerie et Édition,
Approvisionnement et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Cœur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

SENATE
HOUSE OF COMMONS

Issue No. 12

Tuesday, February 28, 1978

Joint Chairmen:

Senator Eugene A. Forsey
Mr. Gerald W. Baldwin, M.P.

SÉNAT
CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 12

Le mardi 28 février 1978

Coprésidents:

Sénateur Eugene A. Forsey
M. Gerald W. Baldwin, député

*Minutes of Proceedings and Evidence
of the Standing Joint Committee on*

*Procès-verbaux et témoignages
du Comité mixte permanent des*

Regulations and other Statutory Instruments

Règlements et autres textes réglementaires

RESPECTING:

Green Paper on Legislation on Public Access to
Government Documents

CONCERNANT:

Livre Vert «La législation sur l'accès aux
documents du gouvernement»

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



Third Session of the
Thirtieth Parliament, 1977-78

Troisième session de la
trentième législature, 1977-1978

STANDING COMMITTEE ON
REGULATIONS AND OTHER STATUTORY
INSTRUMENTS

Joint Chairmen:

Senator Eugene A. Forsey
Mr. Gerald W. Baldwin, M.P.

Vice-Chairman:

Mr. Kenneth Robinson, M.P.

Representing the Senate:

Senators:

Asselin	Ewasew
Bélisle	Godfrey

Representing the House of Commons:

Messrs.

Baker	Brewin
(Grenville-Carleton)	Gauthier (Ottawa-Vanier)
Béchar	Hnatyshyn

COMITÉ MIXTE PERMANENT DES
RÈGLEMENTS ET AUTRES TEXTES
RÉGLEMENTAIRES

Coprésidents:

Sénateur Eugene A. Forsey
M. Gerald W. Baldwin, député

Vice-président:

M. Kenneth Robinson, député

Représentant le Sénat:

Les sénateurs:

Lafond	Riley—(7)
--------	-----------

Représentant la Chambre des communes:

Messieurs

Holt (Mrs.)	Leblanc (Laurier)
Joyal	McKinley—(12)
Lambert (Bellechasse)	

(Quorum 7)

Les cogreffiers du Comité

Jacques Lahaie

Denis Bouffard

Joint Clerks of the Committee

Pursuant to S.O. 65(4)(b)

On Monday, February 27, 1978:

Mr. Baldwin replaced Mr. Hnatyshyn.

On Tuesday, February 28, 1978:

Mrs. Holt replaced Mr. Pinard;

Mr. Hnatyshyn replaced Mr. Balfour.

Conformément à l'article 65(4)b) du Règlement

Le lundi 27 février 1978:

M. Baldwin remplace M. Hnatyshyn.

Le mardi 28 février 1978:

M^{me} Holt remplace M. Pinard;

M. Hnatyshyn remplace M. Balfour.

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, FEBRUARY 28, 1978
(13)

[Text]

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments met at 8:35 o'clock p.m. this day, the Joint Chairmen, the Honourable Senator Eugene A. Forsey and Mr. Gerald W. Baldwin, presiding.

Members of the Committee present:

Representing the Senate: The Honourable Senators Forsey, Godfrey and Lafond.

Representing the House of Commons: Messrs. Baker (*Grenville-Carleton*), Baldwin, Béchar, Hnatyshyn, Mrs. Holt, Messrs. Joyal, McKinley and Robinson.

In attendance: Mr. David Johansen, Research Branch, Library of Parliament.

Witnesses: From *ACCESS*: Mr. Peter Rock, President; Mr. Chris Bradshaw, Vice-President; Mrs. Lorna Rees'Potter, Correspondence Secretary.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Friday, December 16, 1977 relating to The Green Paper on Legislation on Public Access to Government Documents. (*See Minutes of Proceedings Tuesday, February 7, 1978, Issue No. 6*).

Mr. Baker moved, seconded by Mr. Béchar,—That Mr. Baldwin do take the Chair of the Committee as Joint Chairman.

The question being put on the motion, it was agreed to.

On motion of Mr. Robinson,

Ordered,—That the document entitled "The Legal Right of the Citizen Vs the Political Discretion of Government" be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence. (*See Appendix "RSI-2"*).

The witnesses answered questions.

At 10:20 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 28 FÉVRIER 1978
(13)

[Traduction]

Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires se réunit aujourd'hui à 20 h 35 sous la présidence de l'honorable sénateur Eugene A. Forsey et de M. Gerald W. Baldwin, (coprésidents).

Membres du Comité présents:

Représentant le Sénat: Les honorables sénateurs Forsey, Godfrey et Lafond.

Représentant la Chambre des communes: MM. Baker (*Grenville-Carleton*), Baldwin, Béchar, Hnatyshyn, M^{me} Holt, MM. Joyal, McKinley et Robinson.

Aussi présents: M. David Johansen, Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement.

Témoins: De *ACCESS*: M. Peter Rock, président; M. Chris Bradshaw, vice-président; M^{me} Lorna Rees'Potter, secrétaire responsable de la correspondance.

Le Comité poursuit l'étude de son ordre de renvoi du vendredi 16 décembre 1977 portant sur le Livre vert «La législation sur l'accès aux documents du gouvernement». (*Voir procès-verbal du mardi 7 février 1978, fascicule n° 6*).

M. Baker propose, appuyé par M. Béchar,—Que M. Baldwin préside le Comité à titre de coprésident.

La motion, mise au voix, est adoptée.

Sur motion de M. Robinson,

Il est ordonné,—Que le document intitulé «Les droits des citoyens face aux pouvoirs politiques discrétionnaires du gouvernement», soit joint aux procès-verbal et témoignages de ce jour. (*Voir appendice "RSI-2"*).

Les témoins répondent aux questions.

A 22 h 20, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le cogreffier du comité

Jacques Lahaie

Joint Clerk of the Committee

EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Tuesday, February 28, 1978

• 2033

[Text]

The Chairman: We now have a quorum and, indeed, more than a quorum, which I am delighted to see. It is a most unaccustomed blessing.

As you are aware, I think, tonight we are resuming consideration of our order of reference, dated Friday, December 16, 1977, relating to the Green Paper on Legislation on Public Access to Government Documents. Before I introduce our witnesses, I have one or two announcements I wanted to make, which I think ought to be on the record—at least, some of them should be on the record.

First, as a result of our unhappy experience at our last meeting, when we kept witnesses waiting for a solid half hour, I addressed to the Leader of the Opposition—partly on another matter—the House Leaders of the government and Opposition sides, the two Chief Whips and, I think, all the House of Commons members of the Committee, letters exhorting them, in the case of the members of the Committee, to turn up, if possible, or arrange for replacements if they could not turn up, and exhorting the House Leader and the Chief Whip of the Conservative Party to get busy on the subject of finding us a House of Commons Chairman. We have now been nearly three months without a House of Commons Chairman.

• 2035

I do not know whether there are any results to report on that quest for a distinguished member of the Conservative Party to help the Vice-Chairman and myself conduct the affairs of the Committee. Has any Conservative member anything to report on it?

Mr. Baldwin: I think someone has asked the question about the pay and allowances attached to Mr. Chairman.

Senator Lafond: Do we have to be a Conservative now to be Chairman?

Mr. Robinson: Should the Vice-Chairman now move down?

The Chairman: Is there in fact anything to report? I had better get this apparatus on so I can hear the glad news if there is any. Well, I gather there is not.

Now there are two or three other matters or announcements that I want to bring up. One is a correction in the record of the meeting of February 16, which I think ought to be made. I go over these transcripts but I have not been going over them as carefully lately as I should. I am afraid I have been confining myself largely to making sure they did not make me say anything abysmally silly, but I have not watched carefully enough what other people said.

Mr. Eglington has called my attention to the fact that on page 8 of our Issue No. 9 of February 16, in the first column towards the bottom, Senator Godfrey is reported as saying:

TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le mardi 28 février 1978

[Translation]

Le président: Nous avons maintenant le quorum et même davantage, et j'en suis très heureux. C'est une chance assez rare.

Comme vous le savez, je pense, nous reprenons ce soir l'étude du texte qui nous a été confié par un mandat du vendredi 16 décembre 1977, c'est-à-dire le Livre vert intitulé «la législation sur l'accès aux documents du gouvernement». Avant de vous présenter nos témoins, j'aurais une ou deux choses qui devraient figurer au compte rendu de notre réunion, je pense.

Tout d'abord, à la suite de ce qui s'est passé lors de notre dernière réunion, où nous avons dû faire attendre des témoins pendant une bonne demi-heure, j'ai écrit au chef de l'opposition, aux leaders du gouvernement et de l'opposition à la Chambre, aux deux whips en chef ainsi qu'à tous les députés qui sont membres du comité, je crois, pour engager du moins les membres du comité, à être présents aux réunions, s'ils le peuvent, ou encore à se faire remplacer s'ils en sont empêchés. J'ai également demandé au leader du parti conservateur à la Chambre ainsi qu'à son whip en chef de s'occuper de nous trouver un président qui vienne de la Chambre des communes. Il y a maintenant déjà près de trois mois que nous n'avons pas de président, du côté de la Chambre des Communes.

J'ignore si ma demande a eu des résultats et si l'on a réussi à trouver un membre distingué du parti conservateur pour secondier le vice-président et moi-même au comité. Est-ce qu'un représentant du parti conservateur a quelque chose à signaler à ce propos?

M. Baldwin: Je crois que quelqu'un a demandé quels étaient le traitement et les indemnités attachés à ce poste, monsieur le président.

Le sénateur Lafond: Est-ce qu'il faut être conservateur maintenant pour être président?

M. Robinson: Le vice-président doit-il rétrograder maintenant?

Le président: Est-ce que l'on a des résultats à nous communiquer? Je ferais mieux d'utiliser l'écouteur pour entendre les bonnes nouvelles, s'il y en a. Si je comprends bien, il n'y en a pas.

J'ai encore deux ou trois choses à mentionner. Il s'agit d'abord d'une correction qu'il faudrait apporter, à mon avis, au compte rendu de la réunion du 16 février. Je lis normalement les compte-rendus de nos séances, mais dernièrement je n'ai pu le faire aussi soigneusement que je le devrais. Je crains de m'être limité surtout à vérifier si l'on ne m'a pas fait dire quelque idiotie épouvantable et je n'ai pas vérifié assez soigneusement les paroles des autres membres du comité.

M. Eglington m'a signalé qu'à la page 8 de notre fascicule numéro 9 du 16 février, vers le bas de la page, on rapporte que le sénateur Godfrey aurait dit:

[Texte]

If they want Mr. Eglington to leave when the Committee says so . . .

What, in fact, Senator Godfrey said, was if they want Mr. Eglington to lead in questioning, and I think that correction ought to be made. Otherwise, rumours will be flying around that we are about to get rid of our Counsel.

I have also letters from several people that ought to be mentioned. One is from the British Columbia Freedom of Information Committee, a letter placing certain views before us. It does not wish to appear, apparently. It is a very short letter which I think should be printed in our record so that we will have it before us.

The Honourable Senator Eugene A. Forsey
Joint Chairman
Joint Committee on Regulations and
Other Statutory Instruments
The Senate
Parliament Buildings
Rm. 361-E
Ottawa, Ontario

Dear Senator Forsey:

Re: The Government Green Paper—"Legislation on Public Access to Government Documents"

The British Columbia Freedom of Information Committee (the "BCFIC") is a non-partisan organization dedicated to increasing public awareness of Freedom of Information issues and to encouraging the implementation of Freedom of Information legislation.

The membership of the BCFIC includes concerned individuals, societies and associations who have subscribed to the goals of the BCFIC in the belief that Freedom of Information legislation should be implemented in Canada at all levels of Government.

The BCFIC welcomes the publication, by the Government, of a Green Paper on Freedom of Information issues.

I am writing, at this time, on behalf of the BCFIC to express their concern with respect to two important issues which are raised in the Green Paper.

The membership of the BCFIC has taken the position that an independent review of decisions to withhold information by the courts is an essential part of Freedom of Information legislation. Without such a review Freedom of Information legislation will never have the public confidence that such legislation requires to work effectively.

The BCFIC is also most concerned that the issue of personal privacy be carefully dealt with in any proposed legislation.

It is essential to such legislation that individuals on a more extensive basis than will be available as of March 1, 1978 be able to obtain and correct their own personal records.

It is similarly essential that personal records will not be disclosed to other parties unless the subject has a sufficient opportunity to object to such disclosure and a court rules that

[Traduction]

S'il souhaite que M. Eglington s'en aille, qu'il le dise.

Le sénateur Godfrey avait dit, en fait, «si nous voulions que M. Eglington soit le premier à poser des questions», et je pense qu'il faudrait apporter cette correction, autrement, on dira que nous sommes sur le point de nous débarrasser de notre conseiller juridique.

J'ai également des lettres de plusieurs personnes qu'il faudrait mentionner. Une lettre provenant du Comité pour la liberté d'information en Colombie-Britannique nous donnait certaines opinions. Il semble que le comité ne désire pas comparaître; c'est une lettre très brève que nous devrions, je crois, faire annexer au compte rendu de notre réunion, afin qu'elle reste dans nos dossiers.

L'honorable sénateur Eugene A. Forsey
Coprésident
Comité mixte permanent des règlements et
autres textes réglementaires
Le Sénat
Édifices du Parlement
Pièce 361-E
Ottawa (Ontario)

Monsieur le sénateur,

Objet: Le Livre vert du gouvernement—"La législation sur l'accès aux documents du gouvernement"

The British Columbia Freedom of Information Committee (Le «BCFIC») est une organisation non partisane qui se consacre à susciter sans cesse l'intérêt de la population pour les questions se rapportant à la liberté d'information et à encourager l'adoption d'une loi sur la liberté d'information.

Au sein du BCFIC, on retrouve des personnes, des sociétés et des associations intéressées qui ont souscrit aux objectifs du Comité, persuadées qu'une loi sur la liberté d'information devrait être adoptée au Canada, à tous les paliers de gouvernement.

Le BCFIC est heureux que le gouvernement ait publié un Livre vert sur les questions se rapportant à la liberté d'information.

J'écris au nom du BCFIC afin d'exprimer l'inquiétude de ses membres à l'égard de deux questions importantes soulevées dans le Livre vert.

Les membres du BCFIC sont d'avis qu'une étude indépendante par les tribunaux d'une décision de ne pas communiquer de renseignements constitue un élément essentiel d'une loi sur la liberté d'information. Sans étude de ce genre, la population ne voudra jamais croire qu'une loi sur la liberté d'information doit fonctionner efficacement.

Le BCFIC s'intéresse également à ce que la question de la vie privée soit traitée prudemment dans tout projet de loi.

Il est essentiel qu'aux termes d'une loi semblable, les contribuables puissent, encore plus que cela leur sera possible le 1^{er} mars, obtenir et corriger leurs propres dossiers personnels.

Il est également essentiel que le contenu des dossiers personnels ne soient pas communiqué à d'autres parties, à moins que la personne en cause ne puisse s'y opposer et qu'un tribunal

[Text]

there is an overwhelming public interest that justifies the disclosure.

A discussion of the definition of the exceptions under which information may be withheld from the public would be lengthy and not an appropriate task for this letter.

The BCFIC hopes that prior to the enactment of any Freedom of Information legislation an opportunity will be presented for a thorough public review of the Government's specific proposals with respect to the kinds of information which might be exempted from disclosure.

Yours very truly,

JOHN J. SWIFT

Chairman, British Columbia Freedom of Information Committee

There is also a communication from the Canadian Labour Congress to inform us that the Canadian Labour Congress, after consultation with Mr. Baldwin's office, is agreeable to the date of March 21, 1978, at 9.30 a.m., to make their submission to the Committee on the Green Paper. So I presume that is notice now. I hope the Clerk had notice of this meeting. Anyway, there it is.

We also have a communication from the Canadian Daily Newspaper Publishers Association saying they do not wish to be heard but they wish to make available to us a brief they submitted to the Ontario Commission on Freedom of Information and Individual Privacy, a brief on freedom of information and freedom of the press going hand in hand. I think this should be at least circulated. Perhaps it should also be printed in our proceedings as part of the evidence that we have received.

What does the Committee think of that?

Mr. Hnatyshyn: How long is it?

The Chairman: How long is the report? I did not notice the number of pages.

Mr. Robinson: It is only in English. It should be translated into both languages anyway.

The Chairman: Yes, and the same is true, I think, of the other one from the British Columbia people. The Canadian Labour Congress, I presume . . .

Mr. Robinson: It could be printed at a later meeting and circularized to the members.

The Chairman: Yes, when it has been translated. I should have mentioned that.

The Canadian Labour Congress, presumably, will be presenting its views in both languages, at least as far as any written communication is concerned, and probably in both languages in its oral presentation, because the letter was signed by Mr. Julien Major, who not only has a French name but is, I know, French speaking.

Now, unless there is another point . . .

Mr. Béchard: Unless he is a major.

[Translation]

décide que l'intérêt public l'emporte et en justifie la communication.

Il serait trop long et inapproprié de discuter dans la présente de la définition des exemptions en vertu desquelles il peut être refusé de communiquer des renseignements au public.

Le BCFIC espère qu'avant la promulgation de toute loi sur la liberté d'information permettra au public d'étudier à fond les propositions précises du gouvernement en ce qui concerne le genre de renseignements que l'on pourrait refuser de communiquer.

Veuillez agréer, Monsieur le sénateur, l'expression de mes sentiments distingués.

Le président du British Columbia Freedom of Information Committee
JOHN J. SWIFT

Nous avons également reçu une lettre du Congrès du Travail du Canada, par laquelle on nous informe qu'après consultation avec le bureau de M. Baldwin, des représentants du Congrès sont disposés à venir présenter un mémoire au comité au sujet du Livre vert, le 21 mars 1978 à 9h.30. C'est ainsi que nous en sommes avisés, je suppose, et j'espère que le greffier en a été informé également. De toute manière, voici la lettre.

Nous avons également une lettre des représentants de l'Association canadienne des éditeurs de quotidiens, disant qu'ils ne désirent pas comparaître, mais qu'ils aimeraient nous faire parvenir un mémoire déjà présenté à la commission ontarienne sur la liberté de l'information et sur la protection de la vie privée; c'est un mémoire qui traite en même temps de la liberté de l'information et de la liberté de la presse. Je crois qu'il faudrait au moins le faire circuler. Nous devrions peut-être également le faire annexer au compte rendu de l'une de nos réunions, comme les autres témoignages reçus.

Qu'en pensent les membres du comité?

M. Hnatyshyn: Est-ce long?

Le président: Est-ce que le rapport est long? Je n'ai pas remarqué combien de pages il avait.

M. Robinson: Nous l'avons en anglais seulement, et il faudrait de toute manière le faire traduire dans l'autre langue officielle.

Le président: En effet, et il faudrait en faire autant pour le mémoire du groupe de Colombie-Britannique, je pense. Je suppose que celui du Congrès du Travail du Canada . . .

M. Robinson: Il pourrait être imprimé lors d'une réunion subséquente et distribué aux membres du comité.

Le président: Oui, lorsqu'il aura été traduit. J'aurais dû le mentionner.

On peut supposer que le Congrès du Travail du Canada présentera son point de vue dans les deux langues, du moins en ce qui concerne le mémoire écrit, et il est même probable que l'exposé oral se fera également dans les deux langues, car la lettre était signée par M. Julien Major, qui, je le sais, n'a pas de français que le nom, il est également francophone.

A moins que vous n'avez autre chose . . .

M. Béchard: A moins qu'il ne soit major.

[Texte]

Senator Godfrey: We all know that this is a most non-partisan Committee. We have never allowed political considerations to interfere with our deliberations. But I did think and I view this with some diffidence—that Mr. Baldwin might be interested to know that at the Convention of the Liberal Party of Canada held over the week-end, the following resolution was passed unanimously:

That the government formally commit itself to do everything possible to enact legislation providing for the public to be better informed on government administration.

• 2040

That is, rights to information similar to those in the United States.

Before they passed the resolution it was carefully explained to them by me that by passing that resolution they were in effect endorsing some kind of third body, independent body, either the courts or an administrative tribunal, and as to the decision of the minister, it would not be entirely within the discretion of the minister. I just thought as a matter of passing interest you might . . .

Mr. Baldwin: I am very pleased, Mr. Chairman, and I am glad indeed that the Senator is not . . .

Senator Godfrey: Not that we are ever influenced by the Liberal party.

Mr. Baldwin: Out of every ton of gravel some gold must be found.

The Chairman: I think Mr. Baldwin will probably now order a *Te Deum* in the village church and bonfires on the village green. I hope the transcribers will get *Te Deum* right this time. T-e D-e-u-m. The last time I mentioned those words they turned up “tedium” which is not quite the same thing.

Mr. Baker had some point he wanted to raise.

Mr. Baker: Yes, sir. Before we get into the meat of the meeting, as you know I think our Committee needs a co-chairman from the House of Commons. I am inspired to speak not only from my knowledge of the gentleman whose name I am going to propose but by the remarks just made by the honourable Senator just a few moments ago which delighted my heart, and I expect great things. I am going to reread those resolutions with renewed interest in view that I found so much in it. But we do need a vice-chairman.

An hon. Member: No, a co-chairman.

Mr. Baker: A co-chairman, and I could think of no one better equipped by temperament, training, background, experience, the state of his health, the state of his mind which is finely tuned, than our good friend my predecessor as House Leader of the Conservative Party who has been an advocate of freedom of information I guess as long as he has been here, and I speak of the member for Peace River. I would like to formally propose his name as Co-Chairman of this Joint

[Traduction]

Le sénateur Godfrey: Nous savons tous que notre comité est absolument dénué de tout esprit de parti. Nous n'avons jamais laissé les considérations politiques intervenir dans nos délibérations. J'ose cependant croire que M. Baldwin aimerait peut-être savoir qu'au congrès du parti libéral du Canada, qui a lieu en fin de semaine, la résolution suivante a été adoptée à l'unanimité:

Que le gouvernement s'engage officiellement à faire de son mieux pour adopter une loi assurant le public d'une meilleure information sur l'administration gouvernementale.

Ce qui signifie des droits à l'information semblables à ceux qui existent aux États-Unis.

Avant l'adoption de la résolution, j'ai moi-même soigneusement expliqué aux délégués qu'en adoptant une telle résolution, ils approuvaient en réalité la création d'un tiers organisme, c'est-à-dire d'un organisme indépendant, sous forme de véritable tribunal ou de tribunal administratif, et ainsi les décisions ministérielles ne seraient pas uniquement laissées à la discrétion d'un ministre. J'ai simplement pensé que cette résolution vous intéresserait peut-être . . .

M. Baldwin: J'en suis ravi, monsieur le président, et je suis heureux de voir que le sénateur n'est pas . . .

Le sénateur Godfrey: Je ne veux pas dire que nous nous soyons jamais laissés influencer par le Parti libéral.

M. Baldwin: Une parcelle d'or se cache dans chaque tonne de gravier.

Le président: Je pense que M. Baldwin va probablement ordonner qu'on chante un *Te Deum* dans l'église du village et qu'on fasse des feux de joie dans le parc. J'espère que les secrétaires transcriront bien le mot *Te Deum* cette fois. On doit écrire «T-e D-e-u-m». La dernière fois que j'ai utilisé cette expression, on avait écrit *tedium* (ennui), ce qui n'est pas tout à fait la même chose.

M. Baker a demandé la parole.

M. Baker: Oui, monsieur. Avant que nous entrions dans le vif de l'ordre du jour, j'aimerais signaler que notre comité a besoin d'un co-président venant de la Chambre des communes. Je suis porté à prendre la parole non seulement parce que je connais bien le député dont je vais proposer le nom, mais aussi à cause des remarques de l'honorable sénateur qui m'ont ravi et m'ont fait espérer de grandes choses. Je vais relire ces résolutions avec un intérêt renouvelé, car j'y ai trouvé des points vraiment intéressants. Mais nous avons besoin d'un vice-président.

Une voix: Non, un coprésident.

M. Baker: Oui, un coprésident; je ne vois personne qui conviendrait mieux, étant donné son caractère, sa formation, ses antécédents, son expérience, son excellente santé, son esprit ouvert, que notre bon ami et mon prédécesseur comme Leader du parti conservateur à la Chambre, où il a toujours préconisé la liberté d'information, je veux parler du député de Peace River. J'aimerais proposer officiellement sa candidature au

[Text]

Committee and I would hope that that would meet with the approval of all my colleagues.

Mr. Béchar: I second that, Mr. Chairman, because I already proposed Mr. Baldwin a few weeks ago, maybe months ago, when we lost our co-chairman. So I am very pleased, but I was told at that time that Mr. Baldwin would not accept. I hope he already has accepted the suggestion of Mr. Baker.

The Chairman: Well, I may be allowed—without breach of the position of a chairman, I should like to say how happy I am with this. I cannot think of anybody I should sooner have as a co-chairman than my old friend, Mr. Baldwin, and I am delighted to entertain this motion. All those in favour? Carried unanimously.

Motion agreed to.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Well, Mr. Chairman, I have been about to say that the reason I had hesitated first—I appreciated the honour, the very considerable distinction of sitting up there along to your left, Mr. Chairman, but I had felt that I had a bias in this matter—not a political bias but a strong bias—which I had hoped to exercise in the course of conducting questioning from the floor. But having had an opportunity to observe you and your acting co-chairman and the previous co-chairman, I see that being chairman or co-chairman does not really place any inhibition on the conducting of examinations. So giving effect to that bias, which I will admit . . .

Secondly, I have a number of commitments which I have made, but they are on this issue. Last Tuesday I was speaking on this in Winnipeg and I have some commitments I have made. They are all on this issue. I have tried to make them so that they do not take place on a Tuesday. But with those provisos I reluctantly, covering my natural modesty, will be glad to accept. Maybe after this meeting is over. Let the present . . .

Mr. Robinson: By all means, take your position now.

Senator Godfrey: Mr. Baker, you were formerly a member of this Committee, so you are in legally.

Mr. Baker: Yes, sir.

Senator Godfrey: Well, I must say in your short tenure on the Committee you made a real contribution.

Mr. Baker: Thank you very much.

Le coprésident (le sénateur Forsey): Je crois que nous avons maintenant une question de la part de M. Joyal.

M. Joyal: Oui, monsieur le président.

Je voudrais profiter de l'intervention de mon collègue de l'autre Chambre, le sénateur Godfrey, pour souligner aux membres de ce comité que la résolution dont nous a fait lecture le sénateur Godfrey n'était pas unique dans les délibérations du congrès d'orientation du Parti libéral du Canada. Il y a aussi une autre résolution qui a été adoptée, la résolution

[Translation]

poste de coprésident du comité mixte, et j'espère que sa candidature sera approuvée par tous mes collègues.

M. Béchar: Je seconde la motion, monsieur le président, car j'ai déjà proposé la même chose à M. Baldwin il y a quelques semaines et même quelques mois, lorsque nous avons perdu notre coprésident. Je suis donc très heureux d'entendre la motion, mais on m'a dit à l'époque que M. Baldwin n'accepterait pas. J'espère qu'il a déjà accepté la proposition de M. Baker.

Le président: Sans vouloir outrepasser mes fonctions de président, j'aimerais dire, si vous le permettez, à quel point je suis heureux de cette candidature. Il n'y a personne que je préférerais autant avoir comme coprésident que mon vieil ami M. Baldwin, et je suis ravi d'accepter la motion. Ceux qui sont pour? La motion est adoptée à l'unanimité.

La motion est adoptée.

Le coprésident (M. Baldwin): J'allais dire, monsieur le président, que j'ai d'abord hésité parce que . . . J'appréciais l'honneur qu'on me faisait en me proposant d'occuper cette place très illustre à votre gauche, monsieur le président, mais j'ai cru que j'avais quelque parti pris dans ce cas—non pas un parti pris politique, mais un ferme parti pris—que j'avais espéré utiliser en dirigeant les questions du parquet. Mais j'ai eu l'occasion de vous observer, vous le coprésident suppléant et le précédent coprésident, et j'ai pu constater que le poste de président ou de coprésident n'impose pas vraiment de restrictions sur la direction à donner aux périodes de questions. Ainsi donc, malgré ce parti pris que j'avoue . . .

Deuxièmement, j'ai déjà pris un certain nombre d'engagements, mais ils sont en rapport avec cette question. Mardi dernier, j'ai pris la parole à ce sujet à Winnipeg et j'ai également pris d'autres engagements; mais ils ont tous rapport avec cette question. J'ai essayé de prendre ces rendez-vous d'autres jours que le mardi. Dans ces conditions, je serais heureux d'accepter à mon corps défendant, étant donné ma modestie naturelle. Je pourrais peut-être assumer mon poste après la présente réunion. Je laisserai le . . .

M. Robinson: Je vous en prie, venez prendre votre place dès maintenant.

Le sénateur Godfrey: Monsieur Baker, vous avez déjà été membre du comité, aussi y êtes-vous inscrit légalement.

M. Baker: Oui, monsieur.

Le sénateur Godfrey: Je dois dire que pendant votre bref séjour au comité, vous avez pu apporter une contribution de valeur.

M. Baker: Je vous remercie beaucoup.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I believe we should now let Mr. Joyal ask a question.

Mr. Joyal: Yes, Mr. Chairman.

I would like to take this opportunity to tell the members of this Committee that the resolution which was just read by my colleague from the other House, Senator Godfrey, was not the only one passed during the policy convention held by the Liberal Party of Canada. Another resolution, No. 605, sponsored by my riding, was also adopted. I would like to read it

[Texte]

numéro 605, dont le comté que je représente se faisait le parrain. Et je voudrais la lire parce que je pense qu'elle ajoute une dimension additionnelle à celle que le sénateur Godfrey lisait, à savoir l'allusion aux États-Unis d'Amérique. La résolution se lit de la façon suivante:

• 2045

Que le gouvernement reconsidère son Livre vert sur la législation sur l'accès aux documents du gouvernement et tienne compte de l'évolution de la situation dans d'autres pays démocratiques de telle sorte que nos lois et nos politiques garantissent au gouvernement tout comme au public le maintien de nos principes démocratiques.

Par conséquent, cette résolution ne se limite pas à considérer l'expérience américaine ou la solution américaine au problème de l'accès aux documents publics, elle fait aussi mention de l'ensemble des pays démocratiques qui ont considéré ce problème. Je pense aussi bien à la Grande-Bretagne qu'à la France ou à l'Allemagne fédérale. Par conséquent, il y a lieu, je pense bien, de rassurer nos collègues quant à notre ouverture d'esprit, à ce moment-ci en ce qui a trait à ce problème. Nous tentons de voir comment d'autres pays ont abordé cette question et quelle solution ils ont adoptée dans le contexte de la protection des libertés civiles et politiques dont ils font un objectif permanent de leurs actions quotidiennes.

Je tenais à le rappeler, même si j'étais présent au moment où le sénateur Godfrey s'est levé et a pris la parole pour appuyer la proposition mise de l'avant par le comté de Laval. Je tenais à vous faire comprendre, monsieur le président, que les membres de ce comité du côté gouvernemental ont à tout le moins assumé leurs responsabilités à ce congrès puisqu'ils ont affirmé une autre fois la nécessité de reconsidérer l'ensemble des propositions contenues dans le Livre vert qui ne semble pas être conforme aux objectifs que nous poursuivons en tant que comité.

Le coprésident (le sénateur Forsey): Merci, monsieur Joyal.

Mr. Co-Chairman, I think you have an observation on a question.

Mr. Robinson: Well, I must say that I agree in principle with what Senator Godfrey has said with regard to the resolution that was adopted by the Liberal Party on the weekend. However, I think their resolution was really more in terms of, we need a freedom of information act or we need something of this nature rather than to say we want to necessarily emulate the American setup.

I personally do not feel that the American system is necessarily the one that we would wish to adopt. It is one that we would like to look at even further. They have a great number of problems with their situation. I am quite sure those members that attended Washington, as I did, are quite aware of some of the problems that they have, and their problems have been even more manifest since that time. All I am suggesting is that I agree in principle that we need a freedom of informa-

[Traduction]

because I believe it adds another dimension to that of Senator Godfrey, especially in its reference to the United States. This is the resolution:

Be it resolved that the government reconsider its Green Book on legislation on public access to government documents and take into consideration the evolution of the situation in other democratic countries, so that our legislation and policies ensure, for the government as well as for the general public, the protection of our democratic principles.

As you can see, this resolution is not limited to the American experience or to the American solution to the problem but refers also to the other democratic countries which have tackled the problem. These can be Great Britain as well as France or West Germany. Consequently, I believe we can easily demonstrate to our colleagues that we are considering this problem with an open mind. We are trying to see how other countries have tackled the matter and how they have solved it, while, at the same time, ensuring the protection of civil and political freedom, which is a permanent aim of their action.

I wanted to mention that, even though I was present when Senator Godfrey rose to speak in favour of the proposal of the riding of Laval. I wanted to show you, Mr. Chairman, that the government members of this Committee have at least acted responsibly, during this convention, since they reaffirmed, once again, their desire to see reconsidered the proposals included in the Green Book which do not seem to agree with our present objectives.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Thank you, Mr. Joyal.

Monsieur le coprésident, je crois que vous voudriez faire une remarque.

M. Robinson: Je voudrais dire que je suis d'accord, en principe, avec le sénateur Godfrey, au sujet de la résolution adoptée par le parti libéral, la semaine dernière. Toutefois, cette résolution correspondait plus à une reconnaissance de la nécessité d'une loi sur la liberté de l'information qu'à une volonté de rivaliser avec le système américain.

Personnellement, je dois dire que le système américain ne me paraît pas nécessairement conforme à nos aspirations. Certes, nous devrions l'étudier plus en détail, mais il faut bien reconnaître que ce pays fait lui-même également face à de nombreux problèmes. Je suis certain que les membres du comité qui, comme moi, sont allés à Washington sont parfaitement conscients de ces difficultés, qui se sont encore aggravées depuis. Je voudrais donc dire que je suis d'accord sur le

[Text]

tion Act, but all I am suggesting is that we do not necessarily tie ourselves down to the American system at the present time.

Senator Godfrey: Well, nobody is suggesting that the Committee is tying themselves down in any way. But I proposed the resolution, I was there, and I explained what I understood the resolution to say. I put it very clearly that—similar—we were not tying ourselves down to whether you should have an appeal to the courts; we were not tying ourselves down where we should have an appeal to some ombudsman or somebody that... What we were though... If we approved of this resolution, we were approving of the principle, only the principle: that there should be an appeal to somebody other than the government and the Cabinet minister who made the decision. That is what the convention thoroughly understood and that is what they voted on, because I explained to them what they were voting on.

Now, as far as 605 is concerned, a very nice girl came up to me, after our resolution, and she said she wanted to propose 605. I said, well, I thought it really was already covered. Well, she just wanted to emphasize that the government reconsider the Green Paper. And I said, well, if you want to drive another spike in, and it is the fact that you do not believe in the implications of the Green Paper, they already having determined that it was... At least as far as the American principle, there should be an appeal. That was voted on.

So the understanding upon which I supported 605, and the understanding that I had with the girl was, that the government was to reconsider some of the implications of the Green Paper, and not to look at the English system which is the most secretive in the world as far as I am concerned. The resolution there just took care of England.

• 2050

Mr. Baker: Mr. Chairman, if I may just interject with respect to that, if I ever hear a criticism of the Senate, I shall quote this day's proceedings in answer thereto.

Senator Godfrey: I have one other thing I would like to...

The Joint Chairman (Senator Forsey): Before you say it, Senator Godfrey, may I ask Mr. Baldwin to come to the Chair.

Senator Godfrey: I think I wrote to Mr. McCleave last November—I unfortunately do not have a copy of the letter with me, and a copy was also sent to Senator Forsey—and I ran into him the other day. There had been an item in the paper in which Mr. Fox when he was then Solicitor General had claimed a privilege over a certain document for certain reasons, and eventually the document was released anyway, for some—I am not too clear about it. I suggested that now that the document was public property, that this Committee might very well take a look at this document, upon which he had claimed privilege to see whether in our opinion such a claim was justified or not. I did get just today a document which

[Translation]

principe d'une loi sur la liberté d'information, mais que ceci n'entraîne pas nécessairement que nous adoptions le système américain.

Le sénateur Godfrey: Personne ici ne suggère que nous nous engageons dans cette voie. Par la résolution que j'ai proposée, on se contentait d'adopter un principe fondamental, sans s'engager à l'égard d'un système d'appel devant les tribunaux, devant un médiateur, etc. On se contentait simplement d'indiquer qu'il devait y avoir une possibilité d'appel devant un organisme autre que le gouvernement et le ministre. C'est ce que le Congrès a parfaitement compris, à la suite de mes explications, et c'est là-dessus qu'il a voté.

En ce qui concerne maintenant la résolution 605, je dois vous dire qu'une très gentille jeune fille est venue me voir, après notre résolution, pour me dire qu'elle voulait proposer la résolution 605. Je lui ai dit qu'à mon avis le sujet avait déjà été réglé, mais elle m'a répondu qu'elle voulait simplement insister sur la demande, présentée au gouvernement, de reconsidérer le Livre vert. Je lui ai dit que, si elle voulait enfoncer un autre clou, elle pouvait le faire, mais qu'il devait y avoir un appel, en ce qui concerne au moins le principe américain. Il y a eu vote là-dessus.

Donc, mon appui à la résolution 605, conformément à mon entente avec cette jeune fille, était que le gouvernement devrait reconsidérer certaines des conséquences du Livre vert et ne pas se baser sur le système britannique, qui, à mon avis, est l'un des plus secrets au monde. Le résolution tenait compte uniquement du système britannique.

M. Baker: Monsieur le président, me permettez-vous d'interrompre cette discussion pour dire que, si j'entends jamais critiquer le Sénat, je répondrais en citant la séance d'aujourd'hui.

Le sénateur Godfrey: Il y a une autre chose que j'aimerais...

Le coprésident (le sénateur Forsey): Avant de vous donner la parole, sénateur Godfrey, puis-je demander à M. Baldwin de prendre la présidence?

Le sénateur Godfrey: En novembre dernier, j'ai écrit à M. McCleave, amis je n'ai malheureusement pas d'exemplaire de la lettre avec moi. Une copie avait également été envoyée au sénateur Forsey. Il s'agissait d'un article, paru dans un journal, indiquant que M. Fox, lorsqu'il était solliciteur général, avait fait état de ses privilèges pour empêcher la diffusion d'un certain document. Je ne me souviens plus des raisons exactes, mais il se trouve que ce document fut finalement publié. Puisque c'était le cas, je suggérais à M. McCleave de soumettre ce document au comité, afin que nous puissions étudier, sur un cas concret, les raisons invoquées par le solliciteur général. Je viens juste d'avoir un exemplaire de ce document, aujourd'hui.

[Texte]

purports to be the one. I am not sure whether it is or not. I do not want to file it at this time, but I would like to file it eventually. It is public. We can take a look at it. But before doing so, I think it would be only fair to send it to the Solicitor General's department and get some comments which they might like to put into the record at the same time as I file this document, so we will not just have the document sitting there alone without them having it. If the Committee agrees, I would ask that whoever our—is Mr. Johansen around or somebody, if they could get in touch with the Solicitor General's department saying that we propose to file this, but we would like to give them an opportunity if they want to make some explanation as to why they thought it was a matter of whatever it was, national security, or something. So that that explanation could be given at the same time.

Mr. Hnatyshyn: On a point of inquiry, Mr. Chairman, to Senator Godfrey: is it your intention to ask for a written explanation of the basis or would you ask whether or not the current Solicitor General might want to appear before the Committee in order to . . .

Senator Godfrey: That is right, or write a letter.

Mr. Hnatyshyn: I would think that . . .

Senator Godfrey: We cannot ask Mr. Fox here.

Mr. Hnatyshyn: No. I think on the basis of ministerial responsibility the present Solicitor General, I suppose, would normally answer for himself and his predecessor.

Senator Godfrey: Right.

Mr. Hnatyshyn: It might be worthwhile having him here. It might be more efficient.

Senator Godfrey: I think we can leave it up to him.

Mr. Hnatyshyn: We can ask him and wait to see how he responds.

Senator Godfrey: I think before that we should circulate the document amongst the members—it is a public document—so we the members of the Committee can have a look at it before we . . .

The Joint Chairman (Senator Forsey): Will you make it available to Mr. Johansen, Senator Godfrey?

Senator Godfrey: Yes. I do not know where it came from. Was that you or . . . ?

Mr. D. Johansen (Research Branch, Library of Parliament): No.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I can shed light on that. When I received the additional copy of your letter the other day, I sent it over to Mr. Eglington to ask him if he knew anything about this, and he informed me, today, that he had sent you a copy of what he believed to be the document in question.

Senator Godfrey: Fine. Then I will give it to Mr. Johansen and he can make copies. It is translated in English and French and then we can distribute it, and then we can—but before putting it on the record . . .

[Traduction]

d'hui. En fait, je suppose que c'était celui-là, car je n'en suis pas absolument sûr. Je ne voudrais pas le déposer pour l'instant, pour cette raison, mais j'aimerais le déposer, après vérification. Avant cela, il serait peut-être juste d'en envoyer un exemplaire au bureau du solliciteur général pour obtenir ses commentaires, lesquels pourraient être inscrits au procès-verbal en même temps que le document. Si vous êtes d'accord, je demanderai à M. Johansen ou à notre représentant de prendre contact avec le bureau du solliciteur général en indiquant que nous aimerions avoir ses explications, qu'il s'agisse d'une question de sécurité nationale ou non.

M. Hnatyshyn: Puis-je poser une question au sénateur Godfrey, monsieur le président? Avez-vous l'intention de demander une explication écrite ou voulez-vous demander au solliciteur général de venir témoigner devant notre comité, afin de . . .

Le sénateur Godfrey: C'est cela, ou de nous écrire une lettre.

M. Hnatyshyn: Je crois que . . .

Le sénateur Godfrey: Nous ne pouvons certainement pas demander à M. Fox de venir.

M. Hnatyshyn: Non, mais je crois que, selon le principe de la responsabilité ministérielle, le solliciteur général actuel devrait répondre de son prédécesseur.

Le sénateur Godfrey: C'est exact.

M. Hnatyshyn: Il serait peut-être bon de le convoquer. Il sera peut-être plus efficace.

Le sénateur Godfrey: Laissons-le décider.

M. Hnatyshyn: Nous pouvons toujours l'inviter et voir ce qu'il répondra.

Le sénateur Godfrey: Avant cela, je crois qu'il faudrait distribuer le document aux membres du comité, puisqu'il s'agit d'un document public, afin qu'ils aient tous la possibilité de . . .

Le coprésident (sénateur Forsey): Allez-vous le fournir à M. Johansen, sénateur?

Le sénateur Godfrey: Oui. Je ne sais pas d'où il vient. Était-ce vous ou . . .

M. D. Johansen (direction de la recherche, Bibliothèque parlementaire): Non.

Le coprésident (sénateur Forsey): Peut-être pourrais-je donner des explications là-dessus. Lorsque j'ai reçu la copie de votre lettre, l'autre jour, je l'ai envoyée à M. Eglington pour lui demander s'il était au courant. Il m'a dit, aujourd'hui, qu'il vous avait envoyé un exemplaire de ce qu'il croyait être le document en question.

Le sénateur Godfrey: Très bien. Je le donnerai donc à M. Johansen, qui pourra en faire des photocopies. Nous l'avons dans les deux langues et nous pourrions donc le distribuer. Avant de le déposer, toutefois . . .

[Text]

The Joint Chairman (Senator Forsey): Anything else before we proceed to the witnesses? If not, I shall ask Mr. Baldwin to introduce the witnesses and to take charge of the meeting from now on; I have had altogether too much to say and to do for some little time, and I am now going to ask the expert to take charge.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Thank you, Mr. Co-Chairman. The witnesses today are from an organization known as ACCESS which was formed some time ago, and which is a nongovernment sponsored and entirely voluntary organization dedicated to propagating the theory that there should be freedom of information. It is a national organization, although it has its headquarters in Ottawa.

I will leave any further explanation to be done by the witnesses and the witness who, I think, prepared a brief is Mr. Peter Rock; he is a well-known lawyer in Ottawa. He is the president of ACCESS, one of the charter members. I would ask Mr. Rock if he would then come up and introduce the witnesses who are with him and then probably see how he feels about either reading the brief or quoting from it, making his case, and then having any of his other witnesses make any further contribution. Then there will be questions.

• 2055

Mr. Peter Rock (President, ACCESS): Mr. Chairman, would you prefer that I move?

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): No, stay right there. We can see you better from down there.

Senator Godfrey: Who is the lady there?

Mr. Robinson: We have three witnesses tonight, do we not?

Mr. Rock: Yes, we do.

Mr. Robinson: Do I understand that all three of you will have something to say?

Mr. Rock: Just myself.

Mr. Robinson: I suppose you can take the seat of honour or you can stay where you are, we can all see you better.

Mr. Rock: Thank you, Mr. Chairman. Members, ladies and gentlemen. My name is Peter Rock. I am the President of ACCESS. Seated on my right is Mrs. Lorna Rees-Potter, my corresponding secretary; seated next to Lorna Rees-Potter is Mr. Chris Bradshaw, our Vice-President. ACCESS is a group of some more than 2.5 million Canadians; included in that is the Canadian Labour Congress which has a membership of 2.2 million. We identify ourselves as a voluntary non-partisan group representative of all Canadians. Our brief, which I think you have probably reviewed or read, sets out in part most of our membership.

My intention tonight is to speak for no more than 30 minutes.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Mr. Robinson, do you . . .

Mr. Robinson: No, I just want to be put on the list.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Oh, I see.

[Translation]

Le coprésident (sénateur Forsey): Y a-t-il autre chose, avant de passer aux témoins? Sinon, je demanderai à M. Baldwin de nous présenter les témoins et d'assumer la présidence du comité, à partir de maintenant. J'ai en effet eu beaucoup trop à dire et à faire, déjà, et je préfère laisser ma place à l'expert.

Le coprésident (M. Baldwin): Merci, monsieur le coprésident. Les témoins d'aujourd'hui sont des représentants de l'organisation ACCESS, organisme non gouvernemental, tout à fait bénévole et dont l'objectif est de défendre la liberté de l'information. C'est une organisation nationale, dont le siège social est à Ottawa.

S'il y a d'autres explications à donner, les témoins le feront. Je crois que M. Peter Rock, avocat bien connu d'Ottawa, nous a préparé un mémoire. Il est président d'ACCESS. Je demanderai à M. Rock de s'avancer et de nous présenter les personnes qui l'accompagnent. Il pourra ensuite nous faire une déclaration préliminaire, ou nous lire son mémoire, s'il le souhaite. Ensuite, nous passerons aux questions.

M. Peter Rock (Président, ACCESS): Voulez-vous que je change de place, monsieur le président?

Le coprésident (M. Baldwin): Non, restez où vous êtes, nous pouvons mieux vous voir.

Le sénateur Godfrey: Qui est cette dame?

M. Robinson: Nous avons trois témoins, n'est-ce pas?

M. Rock: Oui.

M. Robinson: Dois-je comprendre que vous allez tous les trois nous faire une déclaration?

M. Rock: Non, seulement moi.

M. Robinson: Vous pouvez rester où vous êtes ou prendre la place d'honneur, c'est comme vous voulez.

M. Rock: Merci, monsieur le président. Mesdames et messieurs, je m'appelle Peter Rock et je suis président d'ACCESS. À ma droite se trouve M^{me} Lona Rees-Potter, ma secrétaire, et M. Chris Bradshaw, notre vice-président. ACCESS est un groupe de plus de 2 millions et demi de Canadiens représentant, entre autres, le Congrès du travail du Canada, qui a 2,200,000 membres. Nous nous considérons comme un groupe bénévole, non partisan, représentant toute la population. Notre mémoire, que vous avez sans doute lu, donne des informations plus précises sur nos membres.

Pour ce soir, je ne voudrais pas prendre plus d'une demi-heure pour ma déclaration.

Le coprésident (M. Baldwin): Monsieur Robinson . . .

M. Robinson: Je voudrais simplement inscrire mon non sur la liste.

Le coprésident (M. Baldwin): Très bien.

[Texte]

Mr. Rock: My intention tonight is to speak for no more than 30 minutes. The agenda that I have proposed, to review the brief which I shall refer to in part, is as follows. The premise of ACCESS is that there should be freedom of information and privacy legislation enacted to the extent that you are dealing with the Green Paper and in response to it we shall restrict ourselves to freedom of information.

Our premise is that there should be an independent review mechanism, that that mechanism should be a court of law and that the exemption should be narrowly defined. We are very pleased with the work that this Committee has done. We are very pleased with the urgency and the sense of pace that you have brought to the problem. We honestly feel that you are all expert in the area and, in general terms, there is not that much that we could add other than cite some authorities and table documents with your Counsel. Where we may be able to make a contribution is to articulate exactly how a court of law can deal with national security and national defence exemptions. That, for the most part, will be the text to which we address ourselves.

Starting out in our brief, I want to highlight certain things after having read the *Minutes* of the three proceedings to date which I feel have not been publicly identified well enough. First, under the category of economic argument, it is the opinion of ACCESS that many economists and many people identify governments as economic monopolies. To the extent that so many man-hours of government work involves the production, distribution or dissemination of information, there should be a more competitive market system by which the factual information can be produced and distributed.

It is on the basis that only an independent supply-and-demand factor can help our country to become more productive that the court system should be that independent system because it is most articulate and can most easily, speedily, honestly deal with the problem. In that regard I would like to refer to a report produced by our Committee that we tabled with the Secretary of State on May 11 of this year. It is not often that I am able to quote from an authority and have the presence of that authority with us tonight. I did not expect this but I am referring to page 11 of that ACCESS brief where it is alleged to have been said by Mr. Hnatyshyn:

• 2100

There is about one billion dollars spent on studies by different government agencies, much of which is factual information used by governments to assess their positions on policy.

I suppose I should ask Mr. Hnatyshyn if that is a correct quote.

Mr. Hnatyshyn: I think if you say so, I am sure that it is.

Mr. Rock: Thank you for allowing me to continue and to keep face. We would agree with you, and in our brief we set out the opinions of many economists,—Heilbroner, Drucker, Porat, Bell—these are all eminent United States economists.

[Traduction]

M. Rock: Comme je l'ai dit, j'ai l'intention de vous parler pendant environ 30 minutes. Voici les points sur lesquels je voudrais vous donner des précisions. Tout d'abord, le premier principe de notre groupe est qu'il devrait y avoir, au Canada, une loi sur la vie privée et la liberté d'information; toutefois, comme votre sujet porte sur le Livre vert, nous limiterons nos commentaires au problème de la liberté d'information.

Selon nous, il devrait y avoir un mécanisme de révision indépendant, c'est-à-dire un tribunal, et les exemptions devraient être très strictement définies. Nous sommes très heureux des travaux effectués par le comité. Nous sommes très heureux de l'intérêt que vous portez à ce problème. Nous sommes sincèrement convaincus que vous êtes tous des experts dans ce domaine et qu'en règle générale il n'y a pas grand-chose que nous puissions ajouter, si ce n'est déposer certains documents et faire état de certains autres auteurs respectés. Par contre, nous pensons contribuer grandement à vos travaux en vous indiquant comment, selon nous, un tribunal pourrait tenir compte des exemptions relevant des questions de sécurité nationale et de défense du territoire. C'est donc là, pour l'essentiel, le sujet dont je vais parler.

Comme l'indique notre mémoire, la lecture des procès-verbaux de vos trois réunions antérieures m'amène à relever certains points qui n'ont pas été suffisamment précisés, me semble-t-il. Tout d'abord, sur le plan économique, ACCESS estime que beaucoup d'économistes et beaucoup de citoyens considèrent les gouvernements comme des monopoles. Dans la mesure où de nombreuses années-hommes gouvernementales concernent la production et la distribution d'informations, il devrait y avoir un système de marché concurrentiel, permettant à des informations factuelles d'être produites et distribuées.

Parce que nous estimons que seul le système d'offre et de demande pourra aider notre pays à devenir plus productif, nous considérons que le tribunal devrait être indépendant, car c'est le mécanisme le plus adéquat pour régler rapidement et honnêtement le problème. À cet égard, j'aimerais vous reporter au rapport que nous avons soumis au Secrétaire d'État le 11 mai dernier. Il ne m'arrive pas souvent de pouvoir citer un texte que j'ai justement entre les mains. Il s'agit de la page 11 de ce mémoire ACCESS, où on prête à M. Hnatyshyn les paroles suivantes:

Les différents organismes gouvernementaux dépensent environ un milliard de dollars pour des études dont les données servent aux gouvernements dans l'évaluation de leurs positions politiques.

Je devrais peut-être demander à M. Hnatyshyn si cette citation est exacte.

M. Hnatyshyn: Certainement, si c'est vous qui le dites.

M. Rock: Nous sommes d'accord avec vous et, dans notre mémoire, nous rapportons les opinions de bon nombre d'économistes américains et canadiens, comme Heilbroner, Drucker, Porat, Bell... Nous estimons que les années-hommes du

[Text]

There are Canadian economists. What we are saying is that government man-hours involve, to a large extent, the production and dissemination of information. It is our opinion that it may be in excess of 70 per cent, and the authorities for that are set out on page 11 of our brief.

I would like to quote from a statement by a Marc Porat who authored a text entitled *The Information Economy* published by the Federal Communications Commission in August of 1977. The quotation reads as follows:

We are now an information economy. Over half of our wages and nearly half of our Gross National Product originate with the production, processing, and distribution of information goods and services. But we have not yet, at a national policy level, realized how forcefully and irrevocably our economy has changed in the past 20 years.

Now, what the United States Government is now doing is changing its national accounts to an information accounting system to identify how much of the economy is involved in producing information, how productive it is. Canada and other OECD countries are now taking on this task. We are saying that government is the dominant actor in the production of information and that there must be a competitive system to regulate the government monopoly, and that competitive system is an independent review agency, and the best one known to us is that of a court of law.

I would also refer to remarks made by Ralph Nader at the Canadian Bar Association in 1976 in which he stated before he left the podium that what lawyers should remember is that what information government legislation will do most for our country is to create jobs. People want information. They are willing to pay for information. It is an economically viable job-creating industry and it should be regarded as such.

Second, in terms of legal argument, I would like to repeat the old adage that most lawyers have in their brains every time they think of a legal problem and that is that Parliament and legislatures enact laws, ministers administer them, and courts interpret them. We are not talking about a decision-making body, a review mechanism. In part that is true. What we are asking is who should interpret laws? And under our English common law it is regarded that the courts are the best system to interpret laws. Conway and Rimmer, which has been referred to so often, identifies the English common law and stands out against Section 41(2).

The Joint Chairman (Senator Forsey): Of which?

Mr. Rock: Of the Federal Court Act. I am sorry, Mr. Chairman.

I would like to refer to remarks made by Mr. John Turner, the former Minister of Justice, in his text which he delivered to the Canadian Bar Association in August of 1976. I am refer-

[Translation]

gouvernement servent à la production et à la diffusion de l'information. Il se peut également qu'il y ait un surplus de 70 p. 100, comme l'indique la page 11 de notre mémoire.

J'aimerais citer une déclaration de Marc Porat, auteur du document intitulé: *The Information Economy*, publié par la Commission des communications fédérales en août 1977. La citation est la suivante:

Nous vivons maintenant dans une économie d'information. Plus de la moitié de nos salaires et près de la moitié de notre produit national brut proviennent de la production, du traitement et de la distribution de biens et services relatifs à l'information. Nous ne nous sommes toutefois pas encore rendu compte, au niveau national, de l'évolution irrémédiable de notre économie au cours des 20 dernières années.

Par ailleurs, le gouvernement américain essaie actuellement de transformer son système de comptes nationaux en un système de comptabilisation de l'information, afin de déterminer dans quelle mesure l'économie participe à la production de l'information et dans quelle mesure cela est productif. Le Canada et d'autres pays de l'OCDE ont décidé d'en faire autant. Nous estimons que le gouvernement joue un rôle dominant dans la production de l'information et qu'il devrait donc y avoir un système compétitif permettant de réglementer le monopole gouvernemental; pour obtenir un tel système compétitif, il faut s'adresser à un organisme de surveillance indépendant, et le meilleur exemple que nous ayons est celui d'un tribunal.

J'aimerais également faire allusion au discours prononcé par Ralph Nader devant l'Association du Barreau canadien en 1976, où il a déclaré, juste avant de descendre du podium, que les avocats ne devraient pas oublier que les lois gouvernementales relatives à l'information sont destinées essentiellement à créer des emplois. Le public veut être informé, et il est prêt à payer pour cela. Il s'agit donc d'une industrie de création d'emplois, économiquement rentable, et devant donc être considérée comme telle.

Deuxièmement, sur le plan juridique, j'aimerais répéter ce vieil adage, que la plupart des avocats n'oublient jamais, à savoir que le Parlement adopte des lois, que les ministres les appliquent et que les tribunaux les interprètent. Il n'est pas question ici d'un organisme habilité à prendre des décisions. Nous nous posons simplement la question de savoir qui devrait interpréter les lois. Selon le droit coutumier britannique, les tribunaux sont les organismes les plus compétents pour interpréter les lois. Conway et Rimmer, qu'on cite très souvent, s'appuient sur le droit coutumier britannique pour s'opposer à l'article 41(2).

Le coprésident (le sénateur Forsey): De quelle loi?

M. Rock: De la Loi sur la Cour fédérale. Je m'excuse, monsieur le président.

J'aimerais maintenant vous citer un extrait du discours prononcé par M. John Turner, ancien ministre de la Justice, devant l'Association du Barreau canadien en août 1976. Cette

[Texte]

ring again to the ACCESS brief of May 11, 1977, I would like to quote from page 17, footnote 15, where it is stated:

We are all aware how time-consuming and expensive a court action can be. But no forum is better suited or more familiar with balancing private and public interest, giving meaning to statutory language or deciding the application of exemption. The Courts' role can be particularly valuable for the third sphere of exemptions, calling for adjustments between conflicting private rights. For example, the problem of safeguarding the interests of absent parties would have to be considered. That task would not be new to a judiciary in which tradition and innovation can blend together in formulating the appropriate procedures for giving notice or granting standing to intervene.

• 2105

And, again, at page 25, footnote 25, paragraph 2, Mr. Turner deals with the exemptions.

With respect to the other exemptions . . . the court should also be the final arbiter by way of *in camera* proceedings. I must say, however, that this is a conclusion to which I come with some reticence because I believe we should take care not to assign predominantly political tasks to the judiciary. The very breadth of these subjects . . .

and Mr. Turner is referring to the spheres of classes that he recommended to be exempt . . .

—metans that a great deal of discretion will be involved—and the kind of discretion for which there can be little guidance offered from Parliament. I fear that a court which gave written reasons in such circumstances would be hard pressed to preserve an appearance of independence. Thus, while I believe a court should decide on issues of national security and cabinet confidence, I believe it should review the information *in camera* and should not be required to give reasons for its judgment.

Now, this is the crystal from which we develop our model. Our model, which I will refer to later, basically says that if someone wants a document from the Minister of Justice and it is a national security or exempt document, it should go *in camera* to a judge and the judge should give an oral decision; there should be no written decision. The affidavit that would be produced by the Solicitor General would identify in paragraph form each and every separate reason setting out the grounds upon which a judge should rule that the documents requested not be made public.

One technique which we have thought of was this: there would be a minister's affidavit; there would be 20 different paragraphs in the affidavit; the Solicitor General would file the affidavit with the judge. The judge alone, without privy of counsel, would look at the affidavit. If the judge were to find one or more reasons which, in his opinion, allowed him to make an order that the documents not be made public, the judge would merely circle the paragraph and file the affidavit

[Traduction]

citation figure dans le mémoire ACCESS du 11 mai 1977, à la page 17, note explicative numéro 15:

Nous savons tous qu'un procès dure longtemps et coûte très cher. Toutefois, il n'existe pas de meilleur forum pour harmoniser l'intérêt public et l'intérêt privé, pour interpréter les textes législatifs ou pour décider de l'application de certaines exemptions. Le rôle des tribunaux peut être particulièrement utile dans ce domaine des exemptions, puisque cela permet de faire certains ajustements entre des droits privés contradictoires. Par exemple, il faudrait considérer le problème de la sauvegarde des intérêts des parties absentes. Cette tâche ne serait pas nouvelle pour un système judiciaire où la tradition et l'innovation s'harmonisent parfaitement dans la formulation des procédures appropriées pour la distribution d'avis ou de convocations.

À la page 25, dans la note explicative numéro 25, au paragraphe 2, M. Turner donne plus de détail sur ces exemptions.

En ce qui concerne les autres exemptions . . . le tribunal devrait jouer le rôle d'arbitre ultime au moyen de séances à huis clos. Je dois dire que j'en suis arrivé à cette conclusion avec une certaine réticence, car j'estime que nous ne devrions pas confier au judiciaire un trop grand nombre de tâches politiques. L'importance même de ces sujets . . .

et M. Turner passe maintenant aux catégories dont il recommande l'exemption . . .

. . . signifie que la discrétion doit jouer un rôle très important, discrétion à propos de laquelle le Parlement peut offrir quelques conseils. Je crains qu'un tribunal ayant donné ses raisons par écrit dans de telles circonstances se sente presque obligé de préserver une apparence d'indépendance. Donc, même si j'estime qu'un tribunal devrait pouvoir se prononcer sur des questions de sécurité nationale et de confiance dans le Cabinet, je pense qu'il devrait étudier ces questions à huis clos et ne pas être obligé d'indiquer les raisons qui ont motivé son jugement.

C'est à partir de là que nous avons mis au point notre modèle selon lequel, et j'y reviendrai tout à l'heure, si un particulier demande un document au ministre de la Justice et qu'il s'agit d'un document portant sur la sécurité nationale ou faisant l'objet d'une exemption, l'affaire devrait être soumise à un juge qui l'étudierait à huis clos et rendrait sa décision oralement; il n'y aurait donc aucune décision écrite. Le Solliciteur général produirait un affidavit indiquant très clairement les raisons pour lesquelles il estime qu'un juge devrait décider que les documents demandés ne peuvent pas être publiés.

Nous avons pensé à la technique suivante: l'affidavit du ministre, composé de 20 paragraphes différents, serait soumis au juge. Ce dernier, seul, sans autre conseiller, étudierait l'affidavit. Si le juge estime qu'une ou plusieurs raisons indiquées dans l'affidavit lui permettent d'ordonner que ces documents ne soient pas publiés, il entourerait simplement le paragraphe et transmettrait l'affidavit et les documents au tribunal, en en retournant un exemplaire au Solliciteur général.

[Text]

and the documents with the court and return a copy of the affidavit to the Solicitor General to that he would have the interpretation of the judge and the experience in applications which were to follow.

A reference has been made to wire-tap application. For the most part the Federal Court has always approved of every application by the Solicitor General. I think when you deal with national security the presumption, the benefit, if there is any dispute at all, must go with the government. The government must be given ultimate discretion.

The precedent for the courts exercising that discretion properly is the wire-tap law, and we say that similar system can work for national security and national defence documents.

Senator Godfrey: May I ask a question on a point of clarification or do you want to wait until it is . . .

The Joint Chairman (Senator Forsey): Yes.

Senator Godfrey: I can understand an affidavit on the facts but why do you have to swear to your reasons or to your argument?

Mr. Rock: This was well explained, in my opinion, by a judge the United States, on the Solicitor General. You want documents. I bring in a big pile like this. Senator Forsey in the judge. He does not want to read through all those documents; he wants some classified index, and he wants me to write down, I am not going to produce these documents because they relate to national security, because of . . . It is not swearing an affidavit to say that document "A" is national security; it is swearing an affidavit to identify documents "A" to "Z" come within national security because . . . It is an affidavit which provides for an interpretation which allows a judge to deal with the issue promptly.

• 2110

Senator Godfrey: Well, I will not interrupt you any more on this but I may ask further questions later.

Mr. Rock: So, further arguments under the heading legal argument as to why the courts are the proper review mechanism is that Cabinet Ministers have too much opportunity to show bias in interpreting parliamentary legislation and to refuse the release of documents merely to protect themselves. Properly, the protection for government should be an itemization of a full and proper listing of narrowly defined exemptions. The interpretation of documents, where a minister can act as both judge and defendant, should not be the vehicle by which public policy in a democracy is defined.

Now, in terms of political arguments, we say that . . .

Senator Godfrey: Excuse me, have you got off your procedure now, because I would just like to ask one question.

Mr. Rock: Yes, I am sorry.

Senator Godfrey: In your brief, you refer to the implementation of an ombudsman to assist and make a recommendation

[Translation]

ral, afin que celui-ci puisse connaître l'interprétation du juge et les différentes conséquences qui peuvent s'ensuivre.

On a parlé des demandes d'écoute électronique. De façon générale, la Cour fédérale a toujours approuvé les demandes formulées à cet égard par le Solliciteur général. Lorsqu'il s'agit de sécurité nationale, la présomption est toujours à l'avantage du gouvernement. Ce dernier doit jouir d'un pouvoir de discrétion ultime.

La loi sur l'écoute électronique est le précédent qui permet aux tribunaux d'exercer cette discrétion, et nous estimons qu'un système semblable peut fonctionner pour les documents relatifs à la sécurité et à la défense nationale.

Le sénateur Godfrey: Pourrais-je avoir une précision, ou préférez-vous que j'attende . . .

Le coprésident (le sénateur Forsey): Je vous en prie.

Le sénateur Godfrey: Je comprends que l'affidavit indique les faits, mais pourquoi devoir prêter serment en ce qui concerne vos raisons ou vos arguments?

M. Rock: Ce point a été parfaitement expliqué par un juge américain. Prenons un exemple. Vous voulez des documents, et je vous en apporte toute une pile. Le sénateur Forsey est le juge, et il n'a pas le temps de lire tous ces documents; il en veut donc un index classifié et il me demande d'écrire: «Je ne peux pas produire ces documents, étant donné qu'ils se rapportent à la sécurité nationale . . .» Certifier un affidavit ne consiste pas à déclarer que le document «A» est de sécurité nationale, mais plutôt à affirmer que les documents «A» à «Z» relèvent de la sécurité nationale parce que . . . Il s'agit donc d'un affidavit qui contient une interprétation des faits, ce qui permet au juge de régler la question rapidement.

Le sénateur Godfrey: Je ne voudrais pas vous interrompre maintenant, mais j'aurais des questions à vous poser tout à l'heure.

M. Rock: D'autres arguments viennent étayer la théorie selon laquelle les tribunaux constituent le mécanisme de surveillance approprié. Tout d'abord, il y a le fait que les ministres du Cabinet ont trop souvent l'occasion d'interpréter les lois parlementaires dans leur propre intérêt et de refuser la publication de documents simplement dans le but de se protéger. En fait, le gouvernement devrait se protéger en établissant une liste adéquate d'exemptions étroitement définies. L'interprétation des documents, selon laquelle un ministre peut être à la fois juge et défendeur, ne peut pas être l'instrument permettant l'élaboration des politiques publiques dans une démocratie.

Sur le plan des arguments politiques, nous estimons que . . .

Le sénateur Godfrey: Si vous en avez terminé avec le sujet, j'aimerais vous poser une question.

M. Rock: Je vous en prie.

Le sénateur Godfrey: Dans votre mémoire, vous parlez de la création d'un poste d'ombudsman qui participerait au règle-

[Texte]

upon the settlement; and I just wanted to discuss that. I will not ask any more questions, simply this.

You may recall, if you have read the evidence, that I sort of was thinking out loud and suggested that maybe the first step would be somebody like an ombudsman—that is a good description of it. He would not have any binding right but could advise and so on. Would you mind discussing what you mean when you say “ombudsman”, and where that sits now?

Mr. Rock: Yes. When we say “ombudsman”, we mean the historical European definition of an ombudsman; i.e., the right to recommend and not the right to decide. Court cases cost a lot of money. Integral to any legislation should be an ombudsman feature. The ombudsman could say: “I cannot solve your problem. You are going to have to go to court”; or: “Here are the rulings that a court has laid out. It is my opinion . . .”; or: “I will help you through the maze”.

Mr. Robinson: Are you talking about a federal ombudsman now? Because we do not have one at the present time.

Mr. Rock: Correct. Yes.

Mr. Robinson: So one would have to be appointed first.

And this should be one of his jobs: that is the way you are looking at it.

Mr. Rock: Yes.

Senator Godfrey: Are you thinking of somebody who would be a special ombudsman for this thing or not?

Mr. Rock: Depending upon the case load. I know there is an ombudsman report and bill, and I wondered what the involvement of this Committee might be in it. But, no; we are not expressing any opinion as to whether the ombudsman should be restricted solely to the task of providing . . .

Senator Godfrey: Could I ask one more question, and then I will not interrupt you again.

Mr. Rock: Yes.

Senator Godfrey: Would the ombudsman have the privilege, after being sworn to secrecy, of looking at the documents so that he would be in a position then to advise the person who was complaining as to whether he thinks he has a good case or not.

Mr. Rock: No.

Senator Godfrey: He would not?

Mr. Rock: In our May 11 report, we deal, in six to eight footnotes, with the problems of Mr. Maloney, and, at the Ontario level, he has an awful lot of problems. Confidentiality cannot be dealt with by an ombudsman. If I am an ombudsman, I cannot give you confidential information. There is no confidentiality; and that is why, in part, an ombudsman, in our opinion, is not a proper vehicle to deal with confidentiality. It is an insoluble problem.

Senator Godfrey: Then my man will have to be called something else, then.

[Traduction]

ment de l'affaire et pourrait faire des recommandations; j'aimerais discuter de cette proposition.

Vous vous souvenez sans doute, si vous avez vu le procès-verbal de nos séances, que j'ai moi-même proposé, comme première mesure, la création d'un poste d'ombudsman. Ce médiateur ne pourrait pas émettre d'ordonnances, mais aurait essentiellement un rôle consultatif. J'aimerais savoir ce que vous, vous entendez par ce terme d'«ombudsman»?

M. Rock: Lorsque nous employons le terme «ombudsman», nous l'employons au sens historique de la définition européenne, à savoir le droit de recommander, mais pas celui de décider. Les procès sont des procédures très onéreuses et l'application de toute loi devrait prévoir le rôle d'un médiateur. Celui-ci pourrait dire: «Je ne peux pas résoudre votre problème, il faut donc vous adresser au tribunal», ou: «Voici le jugement du tribunal, je pense que . . .», ou encore: «Je vous aiderai à sortir de ce dédale».

M. Robinson: Voulez-vous parler d'un ombudsman fédéral, puisque nous n'en avons pas encore?

M. Rock: C'est exact.

M. Robinson: Donc, il faudrait commencer par en nommer un.

Et ce serait sans doute une de ses premières tâches.

M. Rock: En effet.

Le sénateur Godfrey: Envisagez-vous de nommer un ombudsman spécial pour ce genre de choses?

M. Rock: Tout dépend du volume de travail. Je sais qu'un rapport et un projet de loi ont été présentés au sujet d'un poste d'ombudsman, et je ne sais pas dans quelle mesure votre Comité a participé à leur élaboration. Toutefois, nous n'exprimons aucune opinion quant à savoir si l'ombudsman devrait avoir uniquement pour tâche de . . .

Le sénateur Godfrey: J'aimerais vous poser une autre question, et je vous promets ensuite de ne plus vous interrompre.

M. Rock: Bien.

Le sénateur Godfrey: Cet ombudsman aurait-il le privilège, après avoir été assermenté, de consulter les documents pertinents, afin d'être en mesure de conseiller le plaignant sur la validité de son cas.

M. Rock: Non.

Le sénateur Godfrey: Non?

M. Rock: Dans notre rapport du 11 mai, nous traitons, en six ou huit notes explicatives, des problèmes de M. Maloney, et je peux vous dire qu'au niveau de l'Ontario, il en a beaucoup. Ce n'est pas à l'ombudsman de décider du caractère confidentiel de certains documents. Si j'étais ombudsman, je ne pourrais pas vous donner des informations classées comme confidentielles, et c'est là une des raisons pour lesquelles, à notre avis, un ombudsman n'est pas l'agent idéal pour traiter du problème de la confidentialité. C'est un problème insoluble.

Le sénateur Godfrey: Alors, il faudra l'appeler autrement.

[Text]

Mr. Robinson: There is no solicitor and client relationship, in terms of confidentiality, that could be released on the part of the client?

Mr. Rock: For example: the new privacy commissioner. I am a security risk; you are the privacy commissioner. I say to you, "You have got to tell me why I am a security risk. I want to get a job. If I can tell my employer-to-be that I am a security risk not because of any act I have done but because of my association with certain people, I will be able to get the job". If you were to give that information to me or any indication of it—and in the role of an ombudsman I see a great deal of this; this is the experience with Arthur Maloney, to some extent. You know, the ombudsman deals in private; the investigation is in private; there are no rules. You are dealing with confidentiality and you are creating a balloon of it, but you are dealing with the legal rights of many people. The disclosure of confidential information is a right actionable at law and we will file tonight with Mr. Johansen seven cases leading up to a 1975 decision of the Supreme Court of Canada, nine to zero, which expresses that, and the privacy commissioner and similar officers under any legislation must deal with this problem.

• 2115

Mr. Baker: Mr. Chairman, I wonder if I might understand it. You are not talking about the ombudsman who was dealt with in the paper that has been released by the Government of Canada. You are talking about an ombudsman whose function here is to act almost in the role of—for want of a better term—a public defender who has some access to the documents to ensure that there is some other opinion granted with respect to those documents even though that opinion is advanced and private and may have reference or have bearing on a decision that will only be announced without reasons.

Mr. Rock: I see the ombudsman mechanism, as we recommend it, to be that similar to the conciliation system in Ontario where there is no confidentiality extended to the conciliator. There may be but there should not be. It is an assistance mechanism.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): I see Mr. Hnatyshyn has a question. I wonder if we could allow Mr. Ross to complete his brief and then we will have a more orderly examination because I think there is some inter-relationship between the parts with Mr. Hnatyshyn.

Mr. Hnatyshyn: I was just going to say, Mr. Chairman, that it may be that we are not allowing the witness to complete his presentation because quite frankly I am not clear myself as to precisely what function you are recommending for this particular person in the over-all mechanism that would be set into place to administer applications for documents or information by the private citizen.

I can see that you would have somebody who would be in charge of receiving and assessing these particular applications.

[Translation]

M. Robinson: Les informations confidentielles qui sont échangées entre un avocat et son client ne peuvent-elles pas être divulguées par le client lui-même?

M. Rock: Prenons l'exemple du nouveau commissaire responsable de la protection de la vie privée. Je constitue un risque sur le plan de la sécurité et vous êtes le commissaire responsable de la protection de la vie privée. Je vous demande alors de m'expliquer pourquoi je constitue un risque sur le plan de la sécurité. Je cherche un emploi et si je peux expliquer à mon futur employeur que je constitue un risque sur le plan de la sécurité, non pas en raison d'un acte que j'ai commis, mais en raison de mon association avec certaines personnes, il me sera possible d'avoir l'emploi. Si vous pouvez alors me donner ces renseignements, et que ce rôle s'adapte parfaitement à celui d'un ombudsman, je crois alors que c'est positif; c'est en quelque sorte l'expérience que nous avons avec Arthur Maloney, dans une certaine mesure. Avec lui, tout se fait en privé, il n'y a pas de règlements. On fait tout un plat de la confidentialité, mais, en fait, il s'agit des droits juridiques des citoyens. Le refus de divulguer des renseignements confidentiels peut donner lieu à des poursuites et nous remettrons ce soir à M. Johansen sept causes qui ont entraîné, en 1975, une décision unanime de la Cour suprême du Canada appuyant cette affirmation, et le commissaire à la protection de la vie privée, ou toute personne semblable mentionnée dans une loi, doivent régler ce problème.

M. Baker: Monsieur le président, je me demande si je comprends bien. Vous ne parlez pas de l'ombudsman mentionné dans le document publié par le gouvernement du Canada. Vous parlez d'un ombudsman dont la fonction est ici celle d'un défenseur public—je n'ai pas de meilleur terme—ayant accès dans une certaine mesure aux documents afin d'assurer qu'on obtiendra une autre opinion en ce qui concerne ces documents, même si cette opinion est fournie en privé et peut avoir une influence sur la décision qui sera rendue, sans fournir de raisons.

M. Rock: Le mécanisme de l'ombudsman serait, selon nous, semblable au système de conciliation de l'Ontario, où le conciliateur n'a pas accès aux documents confidentiels. Il pourrait l'avoir, mais il ne devrait pas. Il s'agit d'un mécanisme d'assistance.

Le coprésident (M. Baldwin): Je vois que M. Hnatyshyn a une question. Nous pourrions peut-être permettre à M. Ross de terminer son mémoire afin de procéder à une étude plus ordonnée, parce que cela a un rapport avec les questions de M. Hnatyshyn.

M. Hnatyshyn: J'allais dire, monsieur le président, que nous ne permettons peut-être pas au témoin de terminer son exposé, parce qu'en toute franchise, je ne vois pas moi-même quelle fonction cette personne aurait au juste dans le mécanisme global instauré pour administrer les demandes de documents ou de renseignements présentées par des citoyens.

Selon vous, une personne serait chargée de recevoir et d'évaluer les demandes. On peut l'appeler un ombudsman, ou

[Texte]

You can call him an ombudsman, you can call him an independent person who would have a special function set out in the governing legislation.

The difficulty I have in understanding the role of this particular person is that I just wonder what purpose there is in denying him access to documents for the purpose of making a decision without reasons, as to whether or not these documents should be released in the event that they are contrary or one is not in favour of the applicant, then advising the applicant that he has a right to appeal to the courts for a final decision.

I may develop this further. I want to question you on the specific role of this so-called ombudsman because unless he has some ability or power under the terms of the act to assess the documents in question to come to an independent conclusion and to make some sort of preliminary decision on the matter, what useful purpose is that person going to serve. Now, this might mean my own lack of understanding of what you are getting at. You may develop this further but I simply do not as yet see what role an ombudsman would fulfil if he has no right under any circumstances to gain access to the documents in question.

Mr. Rock: So, if I interpret what you said, you are saying that the ombudsman should have the right of confidentiality for the purpose of attempting to settle the dispute and no disclosure to either party.

Mr. Hnatyshyn: Right. He should have the right to be sworn to secrecy, take the official oath—Senator Godfrey referred to that suggestion—and then to make an adjudication. I mean, otherwise this person is really limited in his ability, if I may be permitted to suggest this, in his to properly assess the validity of the application. If he is sort of a public defender or something of that sort with only limited knowledge I think he is going to be very much limited in his effectiveness and ability to help the individual citizen.

Mr. Rock: With that statement, we would agree, and if I did express otherwise—I think I did—I was wrong. What I was trying to do is downplay the role of an ombudsman with confidentiality as that of a final arbiter because of the problem that arises.

Mr. Hnatyshyn: I apologize for my intervention.

Mr. Robinson: You are not suggesting the ombudsman is the final arbiter then.

• 2120

Mr. Rock: No, not at all.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): May I interrupt? As I understand it, the kind of ombudsman you propose would be an *amicus curiae* or *amicus populi*. Is that Latin all right? He would be a friend of the people who would intervene and not be a court or not be an adjudicator. He would attempt in an amicable and amiable and friendly way to secure the documents for the applicant which might have been rejected in the first place. But the shadow looming behind him, of course, is always the access to the court.

But as I understand it, you think the ombudsman, especially when jurisprudence has been developed, might be able to be

[Traduction]

une personne indépendante qui aurait un rôle ou une fonction spéciale précisée dans la loi.

Ce que je ne comprends pas, c'est pourquoi l'ombudsman ne devrait pas avoir accès aux documents pour déterminer s'ils devraient être divulgués. Si l'on refuse au requérant l'accès à ces documents, l'ombudsman pourrait l'informer qu'il a le droit d'en appeler aux tribunaux pour une décision finale.

Je reviendrai peut-être à cette question. Je veux vous poser des questions au sujet du rôle précis que jouerait ce dit ombudsman, parce qu'à moins qu'il ait, en vertu de la loi, le pouvoir d'évaluer les documents en cause, et d'en venir à une conclusion indépendante ou à une décision préliminaire, cette fonction ne sera d'aucune utilité. Je ne comprends peut-être pas ce que vous voulez dire. Vous pouvez peut-être me l'expliquer, mais je ne vois tout simplement pas quel rôle jouerait l'ombudsman s'il ne peut jamais avoir accès aux documents en cause.

M. Rock: Si j'ai bien compris tout ce que vous avez dit, l'ombudsman devrait avoir accès aux documents confidentiels pour essayer de régler le litige et ne devrait rien divulguer aux parties.

M. Hnatyshyn: Oui. Il devrait être assermenté—le sénateur Godfrey en a parlé—puis rendre une décision. Autrement, il serait très limité dans ses fonctions et ne pourrait vraiment juger de la validité de la demande. S'il est une sorte de défenseur public, il ne pourra vraiment aider les citoyens avec une connaissance aussi limitée des faits.

M. Rock: Nous sommes d'accord avec votre position, et si j'ai dit le contraire—je crois l'avoir fait—j'étais dans l'erreur. J'essayais de minimiser le rôle de l'ombudsman en tant qu'arbitre final, en raison des problèmes qui se posent.

M. Hnatyshyn: Je m'excuse d'être intervenu.

M. Robinson: Selon vous, l'ombudsman n'est donc pas l'arbitre final.

M. Rock: Non, pas du tout.

Le coprésident (M. Baldwin): Puis-je vous interrompre? L'ombudsman que vous proposez serait un *amicus curiae* ou un *amicus populi*. Est-ce que mon latin est exact? Il serait l'ami du peuple, il ne serait pas un tribunal ou un arbitre. Il essaierait, d'une façon amicale, d'obtenir les documents pour le requérant dont la demande aurait été refusée. Il y a toujours cependant la possibilité d'un recours aux tribunaux.

Selon vous, une fois qu'on aura des précédents, l'ombudsman pourrait obtenir les documents pour le requérant dans des

[Text]

successful in a great many instances without the applicant having to go to court to pry the documents out of the government. In those cases in which he was unsuccessful, as in the Swedish system, then you have access to the tribunal. Am I right? Is that a fair assessment?

Mr. Rock: Yes, Mr. Co-Chairman.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Now, you carry on, will you?

Mr. Rock: Yes. My third point is that of the political argument. The political argument is representative of the numbers of groups that have appeared before you and that intend to appear before you. I do not know what the precedent is for the formation of all-party committees but our committee was definitely encouraged by the formation of an all-party committee of parliamentarians on freedom of information. I do not know the numbers of all these groups but the government has expressed its opinion in the form of a discussion paper, and we would look to your Committee to express its opinion as the representative of parliamentarians dealing with this issue. We certainly feel that it is a timely one. We would ask you to deal initially in the same fashion that the government has dealt with the problem, that is, of the proposed exemptions and the various dispute mechanisms.

The fourth point I have is that of the court review mechanism, and I think to some extent I have identified that by way of running through how a Solicitor General could present an affidavit for interpretive purposes and have that affidavit reviewed by a court. Now, there is a problem here.

Again we say in part that this problem is properly identified in our brief of May 11 on page 20, footnote 20, in which we refer to a case of management-union relationship, and the problem was that of management firing three men. The men were fired on April 15, 1966. The Supreme Court of Canada handed down its decision in the matter on October 1, 1968. Factual information, in the opinion of many people, requires a more timely decision-making frame. And it is on that basis that we say, when the situation is that of a citizen and the government and national security—because national security is so important to the security of our country and to the government—that the existing appeal process not be the one followed.

We say that when I make application to the government that the decision as to whether documents be released, i.e., national security or national defence, that decision be made by a panel of one or three judges of the Federal Court. And if I am refused access to those documents for any one reason as set forth in the affidavit of the Minister, that the record be forever sealed and that I have no further right of access. But to favour the government, if the courts rule that the documents should be made public, then the record should be sealed pending the right of the government to ask for a review to the Supreme Court of Canada, again a panel of that court. What I am saying is that the applicants not have the same rights as the government in that when the application is refused on first review that be the final review but where the government is turned down the government has the right to go to the Supreme Court of Canada.

[Translation]

très nombreux cas, sans qu'il soit nécessaire de recourir aux tribunaux pour obtenir ces documents du gouvernement. En cas d'échec, le requérant aurait recours au tribunal, comme en Suède. Est-ce exact?

M. Rock: Oui, monsieur le président.

Le coprésident (M. Baldwin): Continuez, s'il vous plaît.

M. Rock: Oui. Le troisième aspect est politique. Il est représentatif des nombreux groupes qui ont comparu devant vous ou qui ont l'intention de le faire. Je ne sais pas si l'on a déjà formé des comités comprenant tous les partis, mais notre comité a été encouragé par la formation d'un comité de parlementaires de tous les partis sur la liberté de l'information. Je ne sais pas combien il y a eu de groupes, mais le gouvernement a exprimé son opinion sous la forme d'un document de travail, et nous voudrions que votre Comité exprime son opinion en tant que représentant des parlementaires. Nous aimerions que vous procédiez au début comme le gouvernement l'a fait, c'est-à-dire en étudiant les exemptions proposées et les divers mécanismes de résolution des litiges.

Quatrièmement, je veux parler du mécanisme d'examen judiciaire; je pense en avoir parlé lorsque j'ai dit qu'un solliciteur général pourrait soumettre à un tribunal un affidavit aux fins d'interprétation. Cela pose un problème.

Nous avons cerné ce problème dans notre mémoire du 11 mai, à la page 20, note explicative numéro 20, où nous mentionnons une affaire concernant les relations patronales-syndicales, où l'employeur avait congédié trois employés. C'était le 15 avril 1966. La Cour suprême du Canada a rendu sa décision le 1^{er} octobre 1968. Selon l'avis de nombreuses personnes, il faudrait pouvoir avoir une décision dans des délais plus courts. C'est pourquoi nous soutenons qu'il devrait y avoir une autre procédure d'appel que la procédure qui existe actuellement, surtout lorsqu'il s'agit de la sécurité nationale, parce qu'elle est tellement importante pour notre pays et le gouvernement.

Nous proposons que la décision en ce qui concerne la divulgation de renseignements concernant la sécurité ou la défense nationale soit rendue par un ou trois juges de la Cour fédérale. Si l'accès à ces documents était refusé, pour l'une des raisons exposées dans l'affidavit du ministre, le dossier devrait être fermé et il ne devrait plus y avoir de droit d'accès. Toutefois, pour favoriser le gouvernement, si le tribunal décidait que les documents devraient être rendus publics, le dossier devrait être fermé en attendant que le gouvernement obtienne une révision de la décision par la Cour suprême du Canada, c'est-à-dire par un groupe de juges de cette cour. Je veux dire que les requérants n'auraient pas les mêmes droits que le gouvernement puisque dans leur cas, une première décision serait finale, tandis que le gouvernement, lui, aurait le droit d'en appeler à la Cour suprême du Canada.

[Texte]

• 2125

Senator Godfrey: What are your reasons for that?

Mr. Rock: That national security, national defence are important matters, that they must be dealt with in a timely fashion which our present appeal system does not allow for. The United States documentation to some extent supports this statement and in dealing with national security and national defence I guess what we are saying is that the government has more rights than the citizen. This is not our final position but a position that we put forward at this time for your consideration.

Mr. Hnatyshyn: I am going to ask you to define national security when I come around to ask you a question.

Mr. Rock: A member of our committee, who is here tonight, wrote to Morton Halperin who edited a book *Litigation under the Amended Freedom of Information Act* and asked for a definition of national security and he said that there was not, such an animal did not exist.

Mr. Hnatyshyn: It is going to make it tough for you to put your ideas into effect.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Is he the same Morton Halperin that got a judgement for, what is it, \$1 million against Mr. Kissinger and someone else who allegedly had bugged his office?

Mr. Rock: Yes, I think so.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): I am just identifying him. That is all.

Mr. Rock: My next item is Item 5, The Advantages of a Court Review Mechanism. I think you are well familiar with the arguments lawyers make as to why the court system is the best system. Item 6, The Disadvantages of the Court System. First, there is that of timeliness and in part I think I have referred to that. Secondly, there is the argument of costs. The government Green Paper refers to an average cost per case of \$10,000. We say that that may be the fact used for a study identifying the United States experience but it is not a fact applicable to Canada. But still the court costs in Canada are high.

We would refer the Committee Counsel to an article that appeared in the *New York Times* on April 9, 1977 entitled "The U.S. Information Act, Difficulties Despite Success". On the basis of 1976 costs and incidents, it is stated that there were 150,000 requests, 25,000 requests denied, 4,200 denials appealed, and appeals decided for 1976, 3,700. And then there is a breakdown as to the appeal results. Of the appeal results all information requested or some information requested was granted in 54 per cent. Four departments experienced the highest costs. But there are only 4,200 appeals denied by government and there were 3,700 appeals decided. On a factor of 10 to 1 we say that there might only be 370 cases before the...

Mr. Robinson: What was the cost?

Mr. Rock: The total cost was \$20,000,000. With a factor of 10 to 1 exclusive of bilingualism it would be \$2,000,000. In that regard there is another little fact I have which is as

[Traduction]

Le sénateur Godfrey: Pour quelles raisons?

M. Rock: Parce que la sécurité et la défense nationales sont des questions importantes, et qu'elles doivent être réglées en temps opportun, ce que ne permet pas notre système actuel d'appel. La situation aux États-Unis étaye dans une certaine mesure notre position et nous voulons qu'en ce qui concerne la sécurité et la défense nationales, le gouvernement ait plus de droits que le citoyen. Ce n'est pas notre position finale à cet égard, nous vous la soumettons pour que vous l'étudiez.

M. Hnatyshyn: J'aimerais que vous me définissiez la sécurité nationale lorsque je vous poserais une question.

M. Rock: Un membre de notre comité, qui est ici ce soir, a écrit à Morton Halperin qui a publié un livre *Litigation under the Amended Freedom of Information Acts* pour lui demander une définition de la sécurité nationale. Il a répondu qu'un tel animal n'existait pas.

M. Hnatyshyn: Cela va vous rendre la tâche difficile lorsque vous voudrez mettre vos idées en application.

Le coprésident (M. Baldwin): Est-ce le Morton Halperin qui a obtenu un dédommagement d'un million de dollars de M. Kissinger et de quelqu'un d'autre qui auraient fait installer des dispositifs d'écoute dans son bureau?

M. Rock: Oui, je le pense.

Le coprésident (M. Baldwin): Je voulais tout simplement l'identifier.

M. Rock: L'article suivant est l'article 5: Les avantages d'un mécanisme d'examen judiciaire. Je pense que vous connaissez tous les raisons pour lesquelles les avocats estiment que le système judiciaire est le meilleur système. L'article 6, les désavantages du système judiciaire. Tout d'abord, c'est une question de délais et je pense en avoir déjà parlé. Deuxièmement, il y a la question des frais. Le Livre vert du gouvernement estime que les frais s'établiraient en moyenne à \$10,000 par cause. A notre avis, ces frais sont peut-être justifiés dans le contexte américain, mais ils ne s'appliquent pas au Canada. Les frais judiciaires au Canada sont quand même très élevés.

Nous renvoyons le conseiller du comité à un article qui a paru dans le *New York Times* le 9 avril 1977 et était intitulé *The U.S. Information Act, Difficulties Despite Success*. On y dit qu'en 1976, il y a eu 150,000 demandes, dont 25,000 ont été refusées. De ce nombre, 4,200 ont fait l'objet d'un appel et 3,700 ont été réglées en 1976. L'article donne ensuite une ventilation des résultats en appel. On a accordé le droit d'accès à tous les renseignements ou à une partie des renseignements demandés dans 54 p. 100 des cas. Quatre ministères ont dû assumer les frais les plus élevés. Il n'y a eu que 4,200 demandes qui ont été refusées par le gouvernement et 3,700 appels ont donné lieu à une décision positive. Il n'y aurait peut-être que 370 causes...

M. Robinson: Quels étaient les frais?

M. Rock: Au total, les frais se sont élevés à 20 millions de dollars. Si l'on divise par 10, en ne tenant pas compte des exigences en matière de bilinguisme, les frais seraient de 2

[Text]

follows and you might find this to be funny; I mean it to be constructive. It is a matter of public record that the Secretary of State, the Honourable John Roberts, stated on CTV *Question Period* in July, 1977, that the federal government decided to spend \$3.5 million on July 1 *Canada Day* celebrations, even though the federal government spent nil in the prior year. The Minister stated that the Cabinet decided for certain reasons and that the celebrations only worked out to 15 cents per Canadian. Now, \$2.5 million, I believe, the cost is 8 cents per Canadian, and I think those are facts that you should take notice of. There is also a newspaper article *The New York Times* January 1, 1978, which reports a speech by the Chief Justice, Warren E. Burger; he says that he does not want Congress and the Senate to enact any more legislation without including in it some form of judicial impact statement. What he means is an expression of how many cases would be put before the courts, and how much it would cost. In our opinion, one of the strongest arguments for not providing for a court review mechanism is the time and the cost and its availability, and that is very real, I think. So, you may want to consider those facts.

• 2130

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): In the present unemployment situation we could appoint more judges, Mr. Rock.

Mr. Joyal, do you want to ask a question at this point?

Mr. Joyal: No, just put my name down.

Mr. Rock: Next: Item 7, Exemptions. I notice that in a previous committee hearing, Mr. Joyal asked which exemptions do you specifically not like in the Green Paper. And, one exemption that we do not like on page 10 is that item (iii) subsection (c):

in the course of investigations pertaining to the administration or enforcement of any Act of Parliament;

That could be interpreted very nebulously; it could be used to prevent the production of almost anything. We have seen the research paper by Mr. Johansen on a comparison of exemptions where legislation has been enacted. We hope that you will refer to that document. We also hope that you will refer to the list of exemptions that we have set forth in our brief and, in this regard, refer you to page 3 where we set out two categories of exemptions; the first category . . .

Mr. Robinson: Why do you not read them all. There are 11 of them. If you would like to read them into the record, and then, I would suggest, tell us the ones from the list, the 16 exemptions that Privy Council Office had. Maybe you would like to indicate why you feel that they should not be included.

[Translation]

millions de dollars. J'ai autre chose à ajouter, cela vous fera peut-être rire, mais je le dis dans une intention positive. L'honorable John Roberts, le secrétaire d'État, a déclaré au mois de juillet de l'an dernier, lors de l'émission *Question Period* qui était radiodiffusée par le réseau CTV, que le gouvernement fédéral avait décidé de dépenser \$3.5 millions pour célébrer la fête du Canada le 1^{er} juillet, bien que le gouvernement fédéral n'ait rien dépensé l'année précédente. Le ministre a déclaré que le Cabinet avait tenu compte de certains facteurs spéciaux en arrivant à cette décision et que la fête allait coûter à chaque citoyen seulement 15 cents. Or, si on dépense \$2.5 millions, chaque Canadien dépensera seulement 8 cents: voilà les faits qu'il faut faire ressortir. Un article publié le 1^{er} janvier 1978 dans le *New York Times* donne un compte rendu d'un discours prononcé par le Juge en chef, Warren E. Burger. Ce dernier a déclaré qu'il ne voulait pas que le Congrès et le Sénat américain adoptent des lois sans tenir compte du fardeau accru qu'une nouvelle loi impose au système judiciaire. Il songait au nombre de cas que les tribunaux auraient à régler et le coût de l'application de la loi. A notre avis, un système de contrôle judiciaire coûtera cher et serait d'une efficacité douteuse, sans oublier le temps qu'il faut pour l'appliquer. Voilà autant d'arguments contre la création d'un tel système. Tous ces facteurs doivent entrer en ligne de compte.

Le coprésident (M. Baldwin): Compte tenu du chômage actuel, nous pourrions toujours nommer plus de juges, monsieur Rock.

Avez-vous une question à poser, monsieur Joyal?

M. Joyal: Non, mais ajoutez mon nom à la liste, s'il vous plaît.

M. Rock: Passons maintenant à l'article 7, qui porte sur les exemptions. Lors d'une séance antérieure, M. Joyal a demandé quelles exemptions dans le Livre vert lui déplaisaient. Prenons l'exemple de celle qui figure au paragraphe (iii)(c), qui figure à la page 10:

...au cours d'enquêtes sur l'application des lois du Parlement;

On pourrait en donner une interprétation fort vague, et cette exception pourrait être invoquée pour interdire l'accès à n'importe quel document. Nous nous sommes familiarisés avec l'enquête menée par M. Johansen, qui comparait les exemptions appliquées en vertu de lois déjà adoptées. Nous espérons que vous aurez l'occasion de consulter ce document. Nous vous demandons également de vous rapporter à la liste d'exemptions qui figure dans notre mémoire, et nous permettons d'attirer votre attention à la page 3, où nous établissons deux catégories d'exemptions. La première . . .

M. Robinson: Puisqu'il y en a 11, pourquoi ne pas les lire, tout simplement? Lisez-les aux fins du compte rendu et identifiez les 16 exemptions provenant du Conseil privé. Vous pourriez peut-être nous dire pourquoi ces exemptions ne devraient pas figurer à la liste.

[Texte]

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): So far as reading them into the record, Mr. Robinson, I assume that before we concluded the whole brief would be appended to the . . .

Mr. Robinson: Well, that has not been done up until now.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): No, well all right, would you like to propose that now?

Mr. Robinson: Well, yes, I would propose that.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): All right.

Mr. Robinson: Then it will include these 11 items and then I would go on to suggest here that they consider why they reject the others up to the 16 that were presented to us by the Privy Council Office.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Does the Committee agree that this brief be appended?

Some hon. Members: Agreed.

Mr. Rock: Mr. Robinson, I am of the opinion that I could best benefit your Committee by referring only to one exemption; that of provincial-federal relations. If, after we finish our presentation, which will only take another five minutes, you would think it proper that we should comment further, I would be pleased to do so.

Mr. Robinson: Well, that can be my first question.

Mr. Rock: All right. Federal-provincial relations. Should the factual portions be made public? We are only talking about factual portions. The American and the English common-law experience, I think, identifies different categories of documents; one, a working document in draft form with factual portion, none of it has to be produced; two, a working document that has been approved by a department with factual portion, the factual portion to be produced; the advisory, the recommendation portion, not to be produced; the interpretation portion, if it is used for the purpose of employees dealing with the public on a day-to-day basis, then it must be produced. We do not ask that the name of the civil servant be made available.

• 2135

But on federal-provincial relations, earlier last year two studies were done, one by the Government of Quebec and one by the Government of Canada. One study said that Canada benefited the economy of Quebec and the other study said that Quebec benefited the economy of Canada. The figures were \$6 billion in one case and, I believe, \$2 billion in the other. I believe that is an example of a case where the factual portions of those documents should be made public.

An hon. Member: They were though, were they not?

Mr. Rock: I believe those documents were not made public. There was a summary of the documents, which did not contain any factual matter, that was made public.

Mr. Robinson: You consider this in the realm of federal-provincial relations, do you? These documents? You are referring now to federal and provincial?

Mr. Rock: I am identifying that as the point that we live in a federal-provincial country. We want a federal-provincial country, we want a happy relationship with our federal govern-

[Traduction]

Le coprésident (M. Baldwin): Il me semblait que le mémoire tout entier serait mis en appendice au compte rendu.

M. Robinson: Nous ne l'avons pas fait encore.

Le coprésident (M. Baldwin): Présentez-vous une motion à cette fin maintenant?

M. Robinson: Oui.

Le coprésident (M. Baldwin): Fort bien.

M. Robinson: Cette liste de 11 exemptions figurera donc au procès-verbal. Les témoins pourraient nous dire pourquoi ils refusent d'accepter les 16 exemptions proposées par le Conseil privé.

Le coprésident (M. Baldwin): Le Comité consent-il à ce qu'on mette en appendice le mémoire déposé aujourd'hui?

Des voix: D'accord.

M. Rock: A mon avis, je pourrai vous aider le plus en me limitant à une seule exemption, celle qui touche aux relations fédérales-provinciales. Si vous voulez que nous en discutons d'autres par la suite, il nous ferait plaisir de le faire puisque notre exposé ne durera que cinq minutes.

M. Robinson: Ça sera ma première question.

M. Rock: Fort bien. Faut-il rendre publics les documents qui ne présentent que des faits? Selon la tradition du *common-law* aux États-Unis et en Angleterre, il existe différentes catégories de documents. Il y a tout d'abord la forme préliminaire d'un document qui ne présente que des faits et que le gouvernement n'est pas obligé de rendre public; le document de travail approuvé par le ministère et ne présentant que des faits, qu'il faut rendre publics; la partie qui donne des conseils et des recommandations, qui n'est pas rendue publique; et finalement la partie qui expose diverses interprétations d'une situation, qu'il faut rendre publique, si les employés du gouvernement s'en servent en travaillant avec le public tous les jours. Nous ne demandons pas que le nom du fonctionnaire soit révélé.

Mais au cours de l'année passée, deux études ont été faites dans le cadre des relations fédérales-provinciales, l'une par le gouvernement du Québec, l'autre par le gouvernement du Canada. L'une d'entre elles concluait que le Canada profitait de l'économie du Québec et l'autre que le Québec profitait de l'économie du Canada. Les chiffres étaient de \$6 milliards dans un cas et, je crois, \$2 milliards dans l'autre cas. C'est là un exemple de fait qui devrait être rendu public.

Une voix: Mais ils l'ont été, n'est-ce pas?

M. Rock: Je crois que ces documents n'ont pas été rendus publics. Un résumé de ces documents mais qui ne contenaient aucun des faits, a été rendu public.

M. Robinson: Et vous pensez que cela relève des relations fédérales-provinciales, n'est-ce pas? Ces documents? Vous parlez du fédéral et du provincial?

M. Rock: Si j'en parle, c'est que nous vivons dans un pays fédéral-provincial. Nous voulons conserver l'aspect fédéral-provincial de notre pays, nous voulons conserver des relations

[Text]

ment and our provincial governments, and one of the ways to do it is to identify to the citizen documents which are prepared for the purpose of federal-provincial negotiations and which do not deal with a matter of law. The factual portions of those documents should be made available to the citizens for the purpose of allowing people to understand the problems that the different levels of government have to deal with.

My next subject matter is that of the recommendation of our committee. It is the recommendation of our committee that your Committee should prepare an interim report which deals with the five review mechanisms identified in the government's green paper; that you give serious consideration to the court review mechanism, which we have favoured in our presentation; that you prepare a list of exemptions that you feel properly identifies the opinion of Parliamentarians; and that you decide whether you want to prepare a draft bill or not. Many American lawyers say that when you are dealing with this issue, you have to be very explicit. You may not be able to prepare a draft bill without a great deal of work; so perhaps the review mechanisms and the exemptions would be satisfactory.

Mr. Co-Chairman, have I taken up enough time? It is time for questions?

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): I think, if it is all right, we will have some questions now. I do not know whether or not we will have time to complete all the things that Mr. Co-Chairman and I were discussing last, but it may well be; you have presented a most interesting and challenging brief on this. If all members of the Committee do not have a chance to initiate and complete their questions now, we might have an opportunity to have Mr. Rock and his members back, especially having had a chance to read the transcript which contains his statement. In any event, that is matter to be considered in a moment.

Mr. Robinson, Senator Godfrey, Mr. Hnatyshyn and Mr. Joyal are the questioners.

Mr. Robinson: Thank you, Mr. Co-Chairman. I note in your membership list you have quite an illustrious group of organizations that apparently are involved with you and your executive people. You mentioned in particular the Canadian Labour Congress with 2.2 million members. Surely you are not suggesting that all the members of the CLC agree with what you are proposing.

Mr. Rock: Mr. Robinson, I am not trying to misrepresent any opinion. The opinion expressed in the brief is that of the executive. The CLC endorsed in writing the principles we set forward in our submission to the Secretary of State on May 11. There are attachments which we can file with your Committee to identify that. The brief we present tonight has not been supported specifically by the CLC, but the opinions in our brief tonight reflect and articulate the opinions in our brief to the Secretary of State.

[Translation]

heureuses avec notre gouvernement fédéral et nos gouvernements provinciaux et l'une des façons de procéder est de communiquer aux citoyens les documents préparés dans le cadre des négociations fédérales-provinciales lorsqu'il ne s'agit pas de questions juridiques. Les faits contenus dans ces documents devraient être à la disposition des citoyens qui pourraient mieux comprendre le problème au différents niveaux de gouvernement.

Je passe maintenant à la recommandation de notre comité. Nous pensons que votre comité devrait préparer un rapport intérimaire qui traiterait des cinq mécanismes de révision identifiés dans le Livre vert du gouvernement; nous pensons que vous devez étudier sérieusement le mécanisme de révision qui fait appel aux tribunaux et que nous prenons dans notre exposé, que vous devez préparer une liste des exemptions qui vous semblent le mieux expliqué l'opinion des parlementaires et décider si vous désirez préparer un projet de loi ou pas. Nombre d'avocats américains pensent que dans ce domaine il faut être très explicite. Il est possible qu'il soit impossible de préparer un projet de loi sans se lancer dans des travaux considérables, peut-être conviendra-t-il donc de se contenter des mécanismes de révision et des exemptions.

Monsieur le coprésident, est-ce que cet exposé a été suffisamment long? Est-ce temps de poser des questions?

Le coprésident (M. Baldwin): Si vous n'y voyez pas d'inconvénient, nous allons maintenant passer aux questions. Je ne sais pas si nous aurons le temps de terminer tout ce dont M. le coprésident et moi-même discussions, mais c'est possible. Votre mémoire nous a semblé particulièrement intéressant. Si tous les membres du comité ne peuvent poser toutes leurs questions aujourd'hui, peut-être pourrions-nous convoquer M. Rock et ses collègues de nouveau, surtout que dans l'intervalle nous aurons eu la possibilité de lire sa déclaration. Quoi qu'il en soit, nous y reviendrons tout à l'heure.

Monsieur Robinson, sénateur Godfrey, monsieur Hnatyshyn et monsieur Joyal.

M. Robinson: Merci, monsieur le coprésident. Je vois dans la liste de vos membres que vous représentez un groupe d'Organismes assez illustres. Vous avez parlé en particulier du Conseil du travail du Canada et de ses 2.2 millions de membres. Vous ne voulez sûrement pas dire que tous les membres du CCT sont d'accord avec vos propositions.

M. Rock: Monsieur Robinson, je n'essaie pas de vous induire en erreur. Les opinions exprimées dans ce mémoire sont celles de l'exécutif. Le CTC a approuvé par écrit les principes que nous avons soumis au secrétariat d'État dans un mémoire daté du 11 mai. Nous pouvons vous en fournir des preuves écrites si vous le désirez. Le mémoire que nous vous présentons aujourd'hui n'a pas été entériné spécifiquement par le CTC mais les opinions que nous avançons ce soir reprennent celles qui avaient été exposées dans notre mémoire au secrétariat d'État.

[Texte]

• 2140

Mr. Robinson: Would it be fair to say that the other 300,000 people that you indicate are representative of your group, and represented by these other organizations on your membership list, are in the same situation or the same category?

Mr. Rock: Yes. Specifically, how many individuals belong to our group? No more than 250.

Mr. Robinson: All right. So when you say:

ACCESS is an unincorporated national Committee representative of more than 2.5 million Canadians.

—you are really inaccurate? That is a fair statement, is it not?

Senator Godfrey: I think Mr. Robinson has made a very good point, but I do not think he means to say that . . .

Mr. Robinson: Why do not you let me ask my own questions, if you do not mind? You can ask yours when the time comes.

Senator Godfrey: I like protecting witnesses occasionally, that is all.

Mr. Robinson: I do the same thing. I have acted as defence counsel too.

Senator Godfrey: I am sorry.

Mr. Rock: Mr. Robinson, I am . . .

Mr. Robinson: That is a fair question to ask.

Mr. Rock: Mr. Robinson, you say that it is inaccurate. I do not feel . . .

Mr. Robinson: I am suggesting to you that, in reading this, one would assume that 2.5 million Canadians or more than 10 per cent of all the people in Canada, are supporting what you have stated. I am suggesting to you that this is not true.

Mr. Rock: I am not familiar with the intricacies that a group such as the Canadian Labour Congress would apply to its endorsement of, or membership entry to a group such as ours. I think your statement is conditional upon the present practice of membership entry by groups in other groups.

Mr. Robinson: You are equivocating, in my submission. You have a list of groups here and you are suggesting to this Committee that 2.5 million Canadians are supporting this; I am suggesting to you that that is not the case. You have probably been very truthful in your statement. You said about 200 people, or something of that nature, are the people who are actually involved and are supporting this brief.

Mr. Rock: Mr. Robinson, I think the statement reads that our committee is representative of more than 2.5.

Mr. Robinson: Well then, I am suggesting to you that that statement is misleading when you talk about 2.5 million Canadians.

Mr. Rock: I do not think it is, in light of my articulation of what it means. We have tried to present our committee properly and I do not think . . .

Senator Godfrey: I would say that I was not misled, and I was not misled when the Canadian Bar Association put in a

[Traduction]

M. Robinson: Peut-on dire que les 300,000 autres personnes dont vous parlez qui, selon vous, sont représentées par votre groupe et par ces autres organismes qui figurent sur votre liste de membres, sont dans la même situation, dans la même catégorie?

M. Rock: Oui. Pour être plus précis, combien de personnes appartiennent à notre groupe? Pas plus de 250.

M. Robinson: Bien. Donc, lorsque vous dites:

ACCESS est un comité national non constitué en société représentant plus de 2.5 millions de Canadiens.

. . . c'est en réalité inexact? C'est bien ce qu'on peut dire?

Le sénateur Godfrey: M. Robinson n'a pas tort mais je ne pense pas qu'il veuille dire que . . .

M. Robinson: Laissez-moi poser mes propres questions, si vous n'y voyez pas d'inconvénients? Vous poserez les vôtres tout à l'heure.

Le sénateur Godfrey: Il m'arrive d'essayer de protéger les témoins, c'est tout.

M. Robinson: J'en fais autant. Moi aussi, je me prends parfois pour l'avocat de la défense.

Le sénateur Godfrey: Excusez-moi.

M. Rock: Monsieur Robinson, je suis . . .

M. Robinson: C'est une question qu'il est juste de vous poser.

M. Rock: Monsieur Robinson, vous dites que c'est inexact. Je ne pense pas . . .

M. Robinson: A la lecture de ce texte, on peut prendre pour acquis que 2.5 millions de Canadiens, c'est-à-dire plus de 10 p. 100 de la population canadienne, sont en faveur de vos opinions. Moi je vous dis que cela n'est pas vrai.

M. Rock: Je ne suis pas au courant de la démarche que suivrait un groupe tel que le Congrès du travail du Canada pour entériner les opinions d'un groupe tel que le nôtre. Ce que vous dites dépend des pratiques qui permettent à un groupe d'adhérer à un groupe.

M. Robinson: A mon avis, vous nous induisez en erreur. Vous avez une liste de groupes et vous prétendez que 2.5 millions de Canadiens partagent vos opinions. Je vous dis que ce n'est pas le cas. Vous avez probablement fait cette déclaration en toute bonne foi. Vous dites qu'environ 200 personnes participent à votre mouvement et partagent les opinions exprimées dans ce mémoire.

M. Rock: Monsieur Robinson, la déclaration dit que notre Comité est représentatif de plus de 2.5 millions de personnes.

M. Robinson: Je prétends que vous nous induisez en erreur lorsque vous prétendez représenter 2.5 millions de Canadiens.

M. Rock: Je ne le crois pas, puisque je vous ai expliqué ce que cela signifiait. Nous avons essayé de vous présenter notre Comité sous un vrai jour et je ne pense pas . . .

Le sénateur Godfrey: Personnellement, je n'ai pas été induit en erreur, pas plus que je ne l'ai été lorsque l'Association du

[Text]

brief that they represented every single lawyer in the country, either. So, I would not worry. You have a good point.

Mr. Robinson: I think it is only fair to say that representatives of these groups may be supporting this, but I am suggesting to you that to say 2.5 million Canadians are supporting it is just not factual, it is not accurate.

Mr. Rock: Subject to the constitution and bylaws of each group, we are representative of these different groups. If they are legally entitled to become members of our group, we are representative of the groups that represent these people.

Mr. Robinson: All right. I will not labour the point any longer.

Tell me this: Do you envisage one act to incorporate freedom of information and the right to privacy, or do you envisage two separate acts as they have in the United States? If you suggest either one or the other, do you see any conflict?

Mr. Rock: Your two-part question I would like to answer as follows: We have had six to eight public forums on various issues relating to freedom of information and privacy. With the experience we have gained, we see freedom of information on this side and privacy on the other side. We see Lorna Rees-Potter going to the Privacy Commissioner to get her personal information, we see myself going to the Freedom of Information Commissioner to get the same document. We see a conflict of substance and procedure where there might be two pieces of legislation, and we expressed the opinion that there should be one act to deal with both. Is there a conflict within the one act's dealing with both? In our opinion, no.

Mr. Robinson: There certainly is a conflict in the American situation. They told us about the difficulties they have, and that in one case, in the right to information, you may have the right to obtain the information in particular but, on the other hand, under the right to privacy maybe it could be denied. It seems to me that there is a conflict here and I am wondering how this kind of conflict could be resolved. Would somebody, as you suggested—maybe an ombudsman or somebody—have to decide whether, in fact, the information should be released on the balance of whether the right to privacy should be protected over the right of information, or to the contrary?

Mr. Rock: That judgment would have to be made.

Mr. Robinson: Who do you feel should make that judgment?

Mr. Rock: A judge in a court of law, or an ombudsman, if it can be dealt with summarily.

• 2145

Mr. Robinson: I think you also indicated that you favour a court of law to make this kind of decision or any decision with regard to these matters. Although you have mentioned...

Mr. Rock: No.

[Translation]

barreau canadien nous a déclaré dans un mémoire qu'elle représentait tous les avocats du pays. Vous avez raison, mais je ne pense pas que ce soit inquiétant.

M. Robinson: Pour être juste, il faut dire que des représentants de ces groupes sont peut-être en faveur de ces opinions, mais de là à dire que 2.5 millions de Canadiens sont dans le même cas, c'est tout simplement inexact.

M. Rock: Dans la mesure où cela est prévu par la constitution et les règlements de chaque groupe, nous les représentons effectivement. Si légalement ils ont le droit de devenir membres de notre groupe, nous sommes représentatifs des groupes qui représentent ces personnes.

M. Robinson: Très bien, je ne veux pas m'appesantir sur la question.

Dites-moi: envisagez-vous une loi qui regrouperait la liberté d'information et le droit à la vie privée ou bien deux lois, comme cela s'est fait aux États-Unis? Et dans l'un et l'autre cas, pensez-vous que des conflits puissent survenir?

M. Rock: Vous m'avez posé deux questions. Pour commencer, nous avons organisé sept ou huit discussions publiques sur différentes questions relatives à la liberté d'information et à la vie privée. Grâce à l'expérience que nous en avons tirée, nous envisageons la liberté d'information de ce côté et la vie privée de cet autre côté. Nous voyons bien Lorna Rees-Potter s'adresser au Commissaire à la vie privée pour obtenir des renseignements personnels; d'autre part je me vois bien moi, m'adressant au Commissaire à la liberté de l'information pour obtenir le même document. Nous pensons qu'il risque d'y avoir un conflit de fond et de procédure si deux lois différentes sont adoptées et nous pensons qu'une seule loi devrait regrouper les deux secteurs. Pensons-nous que des conflits surviendraient si une seule loi était adoptée? Nous ne le pensons pas.

M. Robinson: Et tout cas, les Américains font face à des conflits. Ils nous ont dit quels étaient leurs problèmes et par exemple, il est fort possible que vous ayez accès à un renseignement en vertu du droit à l'information et qu'il vous soit refusé en vertu de la protection de la vie privée. A mon avis, il y a conflit et je me demande comment on pourrait y faire face. Pensez-vous qu'une personne, comme vous l'avez proposé—un ombudsman, par exemple—puisse prendre la décision, décider de ce qui l'emporte, le droit à l'information ou bien la protection de la vie privée?

M. Rock: C'est une décision qu'il faut prendre.

M. Robinson: Et qui doit prendre cette décision?

M. Rock: Un juge dans un tribunal ou bien un ombudsman, s'il est possible de procéder sommairement.

M. Robinson: Vous avez dit également qu'à votre sens c'était un tribunal qui devait prendre cette décision ou toute autre décision relative à ces questions. Bien que vous ayez parlé...

M. Rock: Non.

[Texte]

Mr. Robinson: . . . commissioner court, tribunal court of law and so on, do you actually favour the court to make all the decisions down the line or do you see a commissioner at some stage, an ombudsman at some stage, a tribunal at some stage? What are we talking about? Where do we draw the line in these matters? Who is going to have the ultimate authority; who has the initial authority?

Mr. Rock: Your initial authority should be your ombudsman commissioner, according to the principles Senator Godfrey and Mr. Hnatyshyn expressed.

Mr. Robinson: You are talking about a person especially appointed as an ombudsman for a freedom of information Act.

Mr. Rock: If the workload warrants such a full-time person, yes.

Mr. Robinson: And you are not talking about an ombudsman as we may be discussing in federal Parliament here shortly, a federal ombudsman as such. You are talking about a special kind of person who might be called an ombudsman for this particular purpose.

Mr. Rock: Yes.

Mr. Robinson: When you mentioned boards, tribunals and so on or somebody with the right to review these matters, what were you really talking about? Is this just so much verbiage or do you really feel that they have a part to play or should have a part to play? You specifically mentioned a board or a tribunal.

Mr. Rock: An independent tribunal or court of law, a commission, and it could be an independent tribunal.

Mr. Robinson: So it could be any one of these following the ombudsman's decision.

Mr. Rock: It could be, yes.

Mr. Robinson: And did I understand that you favour a court of law?

Mr. Rock: Yes.

Mr. Robinson: I also note that you put the onus or burden of proof on the government. I wonder if you could explain why you feel that the government should have the onus rather than the individual.

Mr. Rock: Because the government has all the documents and it is the applicant that is trying to get them and it should be the government that must justify its position.

Mr. Robinson: You also mentioned the question of some in camera hearings or reviews. I am wondering if you would care to explain this further. This is on the page entitled *Introduction* and it is in paragraph 4 where you say:

Provision for in camera *Judge only* review by an independent tribunal or court of law to inspect information deemed by a government to be exempt under the legislation.

I wonder if you could explain that further.

Mr. Rock: If Lorna Rees-Potter wants a document and I am the Solicitor General and I have it here and Mr. Bradshaw is the judge, I bring the document to Mr. Bradshaw and I put it there. If Mrs. Potter has the right to see it and look at it and

[Traduction]

M. Robinson: . . . d'un commissaire, d'un tribunal, etc., pensez-vous que toutes les décisions doivent être prises par un tribunal, ou bien pensez-vous qu'à différents niveaux un commissaire, un ombudsman et un juge puissent intervenir? Quel est votre opinion? Où faut-il s'arrêter? Qui doit avoir le dernier mot, qui doit intervenir le premier?

M. Rock: Le premier à intervenir devrait être l'ombudsman, le commissaire, conformément aux principes exprimés par le sénateur Godfrey et par M. Hnatyshyn.

M. Robinson: Vous parlez d'une personne nommée spécialement, d'un ombudsman pour la loi sur la liberté de l'information.

M. Rock: Si le travail justifie l'emploi d'une personne à plein temps, oui.

M. Robinson: Vous ne faites pas allusion à un ombudsman du gouvernement fédéral, poste dont nous discuterons peut-être bientôt. Vous parlez d'une personne qui s'occuperait tout particulièrement de ce secteur, qu'on pourrait appeler ombudsman.

M. Rock: Oui.

M. Robinson: Lorsque vous avez parlé de tribunaux, de commissions etc., lorsque vous avez parlé de ceux qui auraient le droit de regard sur ces questions, que vouliez-vous dire? Est-ce que vous parliez en l'air, ou bien pensez-vous au contraire qu'ils ont vraiment un rôle à jouer? Vous avez parlé d'une commission ou d'un tribunal.

M. Rock: Une commission indépendante ou un tribunal; il pourrait s'agir d'un tribunal indépendant.

M. Robinson: On passerait donc à n'importe quel d'entre eux après la décision de l'ombudsman.

M. Rock: Le cas échéant, oui.

M. Robinson: Et pour votre part, vous préféreriez un tribunal?

M. Rock: Oui.

M. Robinson: Je constate également que vous donnez le fardeau de la preuve au gouvernement. Pouvez-vous nous dire pourquoi vous estimez que le gouvernement devrait assumer le fardeau de la preuve plutôt que l'individu en question?

M. Rock: Parce que c'est le gouvernement qui a tous les documents et c'est le requérant qui essaie de les obtenir; c'est donc le gouvernement qui doit justifier sa position.

M. Robinson: Vous avez également mentionné la possibilité d'audiences à huis clos ou révisions. Pouvez-vous développer cet aspect de votre exposé? Cela se trouve à la page intitulée «Introduction» et au paragraphe vous dites:

La possibilité de séances à huis clos d'un tribunal indépendant ou d'une cour de justice (le juge seulement étant présent) pour passer en revue les informations jugées exemptes par le gouvernement dans le cadre de la loi.

Pouvez-vous développer cette idée.

M. Rock: Si Lorna Rees-Potter désire un document et que je suis Solliciteur général; j'ai ce document ici et M. Bradshaw est le juge; j'apporte le document à M. Bradshaw, je le mets là. Si M^{me} Potter a le droit de le voir et de le lire, l'avocat donne

[Text]

have her counsel make arguments she has access to it, therefore, Mr. Bradshaw should have the right to look at it alone, behind closed doors; if it is the type of document national security defends, a Cabinet document, he should have the right to make an oral decision and endorse a notation upon the affidavit that is followed by myself to interpret a document or a number of documents that I claim to be exempt.

Mr. Robinson: Yes. Now you refer also to the provisions for in camera review without written decision and also in camera review with written decision. I am wondering if the items that you have mentioned as examples are exhaustive. Is that an exhaustive list in each case?

Mr. Rock: No. It is meant to be a list that we feel proper for consideration by your Committee.

Mr. Robinson: Could you name any others that would be considered as important and are not included in this list at the present time? If you do not have them at the present time, would you be prepared to consider some others and maybe provide this Committee with any other suggestions that you may have that might be helpful?

Mr. Rock: Yes. Mr. Baldwin presented to the Committee a bill that was drafted as an appendix to a Royal Commission report in Australia. That bill works in the reverse. The bill says that the government must produce the following: . . . I think you should examine the exemptions set out under that bill. There is very good material in there.

Mr. Robinson: I do not know how much time I have left. Do I have any time left, Mr. Chairman? I do not want to take up all the time of the Committee.

Senator Godfrey: You have had 10 minutes.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): I was just going to say, Mr. Robinson, I think we will hopefully get Mr. Rock back. He has opened up some very interesting areas and we could initiate some original discussion, maybe Senator Godfrey and one other might have a chance.

Mr. Robinson: Maybe I could ask just one further question—and if he is coming back I will ask the rest at that time—and that is the question of cost. I would like to get this on the record.

I seem to recall when we were down in Washington that we discussed the cost involved in obtaining some information. One case that they spoke of in particular was the Rosenberg case and I think the information was to cost \$250,000. This just seems unconscionable unless there is a life in the balance or something of that nature.

• 2150

How are you going to justify the costs involved in obtaining the information that may be requested by someone, bearing in mind that it may be a frivolous matter? It may be somebody who just wants to write a thesis. It may be somebody who just wants to get revenge. To what extent can we use the taxpayers' money to provide for this kind of frivolity? This is what I question.

[Translation]

ses arguments, elle peut y avoir accès, par conséquent M. Bradshaw devrait avoir le droit de le regarder seul, derrière des portes fermées. S'il s'agit d'un document relevant de la sécurité nationale, d'un document du Cabinet, il devrait alors pouvoir rendre une décision orale: il ferait une note sur l'affidavit dont je pourrais ensuite me servir pour interpréter un document ou un certain nombre de documents qui me semblent devoir être exempts.

M. Robinson: Oui. Vous avez également parlé de la possibilité de la révision à huis clos sans décision écrite et d'une révision à huis clos avec décision écrite. Je me demande si les exemples que vous avez donnés sont exhaustifs. S'agit-il d'une liste exhaustive dans chaque cas.

M. Rock: Non, c'est une liste que nous jugeons digne d'être étudiée par votre comité.

M. Robinson: Pouvez-vous en donner d'autres qui vous semblent aussi importants et ne figurent pas dans cette liste pour l'instant? Si vous ne les avez pas à portée de la main, peut-être pourriez-vous nous fournir d'autres exemples nous donner d'autres suggestions qui pourraient nous aider?

M. Rock: Oui, M. Baldwin a communiqué au comité un bill qui avait été rédigé en annexe au rapport d'une commission royale en Australie. Dans ce cas-là, c'est le contraire. Le bill précise que le gouvernement doit produire les documents suivants: . . . je pense que vous pourriez étudier la liste des exemptions données dans ce bill, c'est très intéressant.

M. Robinson: Je ne sais pas s'il me reste du temps. Monsieur le président? Je ne voudrais pas accaparer tout le temps du comité.

Le sénateur Godfrey: Vous avez eu 10 minutes.

Le coprésident (M. Baldwin): Monsieur Robinson, j'allais dire que nous espérons pouvoir revoir M. Rock. Il nous a soumis des idées particulièrement intéressantes qui méritent d'être discutées de façon approfondie et maintenant le sénateur Godfrey et certains autres désireront peut-être intervenir.

M. Robinson: Permettez-moi une dernière question et, si nous revoyons le témoin, j'y reviendrai plus tard. Je voudrais parler des coûts.

Je crois me souvenir que nous avons discuté à Washington des coûts de l'information. On nous a donné un exemple, celui de l'affaire Rosenberg, et je pense, la facture avait été de \$250,000. Ça semble déraisonnable à moins qu'il n'y ait une vie en jeu ou quelque chose du genre.

Comment allez-vous justifier les frais engagés pour obtenir les renseignements requis en n'oubliant pas qu'il peut s'agir d'une demande frivole? C'est peut-être tout simplement quelqu'un qui veut écrire une thèse. Quelqu'un cherche peut-être à se venger. Peut-on se permettre d'employer l'argent du contribuable pour payer ce genre de frivolité? Voilà ce que je mets en doute.

[Texte]

Senator Lafond: This kind of... What did you say? Frivolity?

Mr. Robinson: Frivolity, yes.

Senator Godfrey: Are you referring to all this as frivolity?

Mr. Robinson: No, no, no. The examples that I am suggesting may be of that nature. I think the cost is something about which the taxpayer is going to be really concerned. It may be very altruistic to say that all information that is asked for should be elicited, but there is a point beyond which you cannot go if the cost is going to be prohibitive. Have you any ideas or suggestions to make regarding costs?

Mr. Rock: Just to play the devil's advocate, in your opinion should the first request be a free request if it is reasonable?

Mr. Robinson: I do not think any request should be free; I think it should be a user-pay sort of thing.

Mr. Rock: I agree. I agree that the market should pay its way, but Part IV of the Canadian Human Rights Act allows for one free request by every person. I do not see why people do not have to pay.

Mr. Robinson: But what about the cost?

Mr. Rock: I do not see why people do not have to pay the cost up to a certain amount. Then they are notified as to the estimated cost and they make the decision and file a deposit.

Mr. Robinson: And decide at that time whether they want to pay the costs involved in obtaining the information?

Mr. Rock: Yes.

Mr. Robinson: In other words, if the Library of Parliament says that it is going to cost \$10,000 in man-hours to provide this answer, here is the bill. If you want to pay the costs, we will provide the information.

Mr. Rock: There is one exception that is recognized under the U.S. law. When the public benefit substantially outweighs the private cost, then there should be an exception.

Mr. Robinson: Who makes that decision? That is my last question.

Mr. Rock: The judge or the ombudsman or commissioner. He has to make the decision.

Mr. Robinson: Thank you, Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Senator Godfrey.

Senator Godfrey: I want to get back to this ombudsman, this person that I have had in mind by another name which I will never use again. I will not call him an ombudsman because if he cannot have confidentiality I do not think he is much use.

What is wrong with the suggestion that I made—and it is only a suggestion; I am probing and trying to get a reaction—of having somebody who is in a position going to see the

[Traduction]

Le sénateur Lafond: Ce genre de... Qu'avez-vous dit? Frivolité?

M. Robinson: Oui, frivolité.

Le sénateur Godfrey: Vous voulez dire que tout cela est frivole?

M. Robinson: Absolument pas. Cependant, dans le cas des exemples que je vous ai cités, il peut y avoir frivolité. Je crois que le contribuable va vraiment se soucier des coûts de tout cela. On peut être altruiste et dire qu'on devrait répondre à toutes les demandes de renseignements, mais il y a des limites qu'il ne faut pas dépasser si l'on ne veut pas que les coûts soient prohibitifs. Avez-vous quelque chose à proposer au sujet de ces coûts?

M. Rock: Si vous me permettez de me faire l'avocat du diable, d'après vous, la réponse à la première demande de renseignements devrait-elle être gratuite si la demande semble raisonnable?

M. Robinson: Je crois que rien de tout cela ne devrait être gratuit; je crois que l'utilisation devrait payer.

M. Rock: Je suis d'accord. L'utilisateur devrait payer, mais la partie IV de la Loi canadienne sur les droits de la personne permet à chaque demandeur d'obtenir une réponse gratuite. Je ne vois pas pourquoi les gens ne devraient pas payer.

M. Robinson: Oui, mais le coût?

M. Rock: Je ne vois pas pourquoi les gens n'auraient pas à rembourser une partie des frais jusqu'à un maximum fixé. Ensuite, on les avertit du coût total et ils décident alors s'ils veulent faire une demande ou non.

M. Robinson: Et c'est alors qu'ils décident s'ils veulent payer les frais engagés pour obtenir les renseignements?

M. Rock: Oui.

M. Robinson: En d'autres termes, si, d'après la Bibliothèque du Parlement, la recherche doit coûter quelque 10,000 en heures-hommes pour trouver la réponse, c'est la facture. Si vous voulez rembourser les frais, nous vous donnerons les renseignements.

M. Rock: Il y a une exception, cependant, en vertu de la loi en vigueur aux États-Unis. Il y a exception lorsque l'intérêt du public est beaucoup plus important que les frais engagés.

M. Robinson: Qui prend cette décision? C'est ma dernière question.

M. Rock: Le juge ou l'ombudsman ou le commissaire. C'est à lui de prendre cette décision.

M. Robinson: Merci, monsieur le président.

Le coprésident (M. Baldwin): Monsieur le sénateur Godfrey.

Le sénateur Godfrey: Je veux en revenir à cet ombudsman, cette personne que j'avais en tête, mais avec un autre titre que je n'utiliserai plus. Je ne l'appellerai plus ombudsman parce que si son travail ne peut se faire sous le sceau du secret, je ne crois pas qu'il serve à grand chose.

J'ai fait une proposition pour savoir quelle serait la réaction des gens, mais pourquoi ne pourrait-on pas autoriser quelqu'un à prendre connaissance du document? Il s'agit d'une personne

[Text]

document? He is completely neutral. He is not representing the man who is applying for the information. He is in fact the advisory official that the Green Paper provides for; he has no power except to be able to see the document.

Then having seen the document he goes back and says, look, I have seen that document and my advice is you have not got a right. Or he goes back and says, I have seen the document and my advice is that you have got a right. Then the man makes up his own mind on whether he goes to the courts, having had the opinion of some disinterested person as to whether or not he has a case.

Would that not be preferable to the ombudsman? Your ombudsman is not even allowed to look at the document because he is representing the person.

Mr. Rock: We would agree. I think I said that I made a mistake. I was trying to say that the ombudsman should not be the final recourse.

Senator Godfrey: Yes, you just mean that—well, I will not belabour that.

The next thing, you said that you could not get a definition of national security out of Mark Cochrane. Did you look at the definition that Don Wall and his report had suggested?

Mr. Rock: Is this referred to in one of your proceedings?

Senator Godfrey: Yes, it is in Issue No. 32 of June 25, 1975. That was the Privy Council report. He went into quite a bit of detail like:

... be detrimental to the safety and security of the nation, for example ...

Then he listed in quite a bit of detail:

... tactical and strategic defence plans, operations or exercises, internal and external intelligence, security ...

He went into quite a bit of detail. He suggested that instead of allowing the courts or anybody else to list all these details, that you define it—I think you say “with precision” I would use the word “detail”. Have you had an opportunity of looking at that definition? Have you considered it?

Mr. Rock: Yes, but there is economic security which becomes national security. The phrasing we used in our brief was:

... a particular document or part thereof which consists substantially of and relates directly to ...

Consists substantially of and relates directly to—that would allow for the separation of documents.

Senator Godfrey: You have brought in an element that I had not thought of until this minute. You talked about economic national security, which could very well be. Again, I suppose that gives us a good reason why we should have a little more detail because, until this minute, I had not been thinking of national security in economic terms, although it could very well be. However, I will pass on because it ...

[Translation]

tout à fait neutre. Cette personne ne représente pas celui qui présente la demande d'information. A vrai dire, il s'agit du conseiller prévu au Livre vert: ce conseiller n'a pas de pouvoirs, il ne peut que prendre connaissance du document.

Ayant vu le document, il peut alors dire à la personne qui a présenté la demande de renseignements «d'après moi, vous n'avez pas le droit de le voir» ou encore, «j'ai vu le document et, d'après moi, vous avez le droit de le voir». Le demandeur décide ensuite s'il doit faire appel aux tribunaux, se fondant sur l'opinion d'une personne désintéressée.

Ne serait-ce pas préférable à un ombudsman? L'ombudsman n'a même pas le droit de consulter le document puisqu'il est le représentant du demandeur.

M. Rock: D'accord. Je crois avoir dit que j'avais fait une erreur. Je voulais tout simplement préciser que l'ombudsman n'aurait pas le dernier mot.

Le sénateur Godfrey: Oui, vous voulez tout simplement dire que ... Bon, laissons faire.

Ensuite, vous avez dit avoir consulté Mark Cochrane sans pouvoir obtenir une définition de ce qu'est la sécurité nationale. Avez-vous étudié la définition que Don Wall proposait dans son rapport?

M. Rock: Est-ce qu'on en a parlé pendant l'une de vos séances?

Le sénateur Godfrey: Oui, cela se trouve au fascicule 32 du 25 juin 1975. C'était le rapport du Conseil privé. C'était très détaillé et on y trouvait des choses comme:

... porter atteinte à la sûreté et à la sécurité de la nation, par exemple ...

Et il donnait des détails plus loin:

... plans, opérations ou évolution de défense tactique et stratégique, renseignements et sécurité internes et externes ...

Il donnait beaucoup de détails. Il a proposé qu'au lieu de permettre aux tribunaux ou à qui que ce soit de dresser une liste de tous ces détails, qu'on définisse le tout ... Je crois que l'expression consacrée est «avec précision». Personnellement, je me serais servi du mot «détail». Avez-vous eu l'occasion d'étudier cette définition? Y avez-vous pensé?

M. Rock: Oui, mais il y a aussi l'aspect de la sécurité économique qui entre en jeu lorsqu'il est question de sécurité nationale. Dans notre mémoire, nous avons dit:

... un document précis, en tout ou en partie, dont la substance se rapporte directement à ...

Dont la substance se rapporte directement à ... voilà qui nous permettrait de séparer les documents.

Le sénateur Godfrey: Vous venez de nous présenter un élément auquel je n'avais pas pensé jusqu'ici. Vous avez parlé de la sécurité nationale au plan économique, ce qui n'est pas une impossibilité. Encore une fois, je crois que cela nous donne de bonnes raisons d'exiger un peu plus de détails parce que, jusqu'ici, je ne pensais pas de la sécurité nationale du point de vue de l'économie, même si c'est une possibilité. Cependant, je continuerai parce que ...

[Texte]

• 2155

Mr. Rock: I cannot say that there is a precedent for court interpretation of "consists substantially of and relates directly to".

Senator Godfrey: Now, the other thing is the suggestion of yours that the right of appeal be denied to the applicant. I would suggest there is going to be delay, and the only one that is going to suffer from this delay is really the applicant. It does not seem to me that is the reason why the applicant should be denied a further right of appeal, say to the Supreme Court of Canada. He may be something like Ralph Nader, who, certainly, is quite prepared to wait two-and-a-half years to establish a principle by the Supreme Court of Canada, and sure, he may be too late to get the information he wants but if he decides he wants to do that, why should he not be allowed to do it rather than just have the government appeal to the Supreme Court?

Mr. Robinson: If he pays for it.

Senator Godfrey: Oh, yes.

Mr. Rock: I personally would agree with you, but in the debate to date no one has gone so far as to—there is a report that is referred to in Mr. Atkey's paper which Mr. Baldwin filed by the Law Reform Commission on the Canada Evidence Act, but no one has gone into the area of national security or of decision-making in in camera hearings.

Senator Godfrey: I must say you are very helpful in setting out in detail the types of . . . we have got to get down to some kind of detail and you have been very helpful. That is all.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Mr. Hnatyshyn, you have 15 minutes.

Mr. Hnatyshyn: In view of the time and so on, I do not want to be too long but I just want to make maybe a couple of points.

I wish to commend you on your brief initially and then let you know what I think might be helpful in addition. I am not being critical.

We have spent a lot of time in this Committee already discussing the advisability of freedom of information legislation. We have heard tonight again an endorsement in ringing terms from the government party assembled in great convention, the fact that they now are committed as never before to the concept of freedom of information, and I accept that as if it were sworn on a stack of bibles and I know it because Senator Godfrey brought that to our attention.

Senator Godfrey: In case I get accused of inaccuracy, there may be some of the 2500 delegates who were not present and therefore did not approve, so I do not want Mr. Robinson . . .

Mr. Robinson: Hear, hear.

Senator Godfrey: . . . because he was not there, you see . . .

[Traduction]

M. Rock: Je ne puis affirmer que les tribunaux aient créé de précédents en ce qui concerne l'interprétation de l'expression «dont la substance se rapporte directement à».

Le sénateur Godfrey: En outre, vous proposez que le demandeur se voie refuser le droit d'en appeler. Je crois qu'il va y avoir des retards et le seul à souffrir de ce genre de retards sera le demandeur. Cela ne me semble pas être une raison suffisante pour interdire au demandeur d'en appeler, par exemple, à la Cour suprême du Canada. Peut-être aurons-nous des Ralph Nader qui seraient tout à fait prêts à attendre deux ans et demi pour faire confirmer un principe par la Cour suprême du Canada, même s'il est alors trop tard pour que les renseignements demandés soient utiles, mais si quelqu'un décidait de faire cela, pourquoi ne lui permettrait-on pas de le faire plutôt que de permettre au gouvernement du Canada seulement d'en appeler à la Cour suprême?

M. Robinson: Pourvu qu'il paye la note.

Le sénateur Godfrey: Évidemment.

M. Rock: Personnellement, je ne conteste pas ce que vous dites, mais dans tout ce débat, jusqu'ici, personne ne s'est encore avancé à . . . Il y a un rapport dont il est question dans le document de M. Atkey que M. Baldwin a déposé auprès de la Commission de réforme du droit, et portant sur la Loi sur la preuve au Canada, mais personne n'a encore abordé le sujet de la sécurité nationale ou celui des prises de décisions pendant les audiences à huis clos.

Le sénateur Godfrey: Je dois dire que vous nous êtes très utile lorsqu'il s'agit de rappeler le genre de détails . . . Nous devons quand même étudier les détails et vous nous avez été d'un grand secours. C'est tout.

Le coprésident (M. Baldwin): Monsieur Hnatyshyn, quinze minutes.

M. Hnatyshyn: Puisqu'il se fait tard, je ne veux pas prolonger la séance, mais j'aimerais tout de même aborder une ou deux questions.

Je veux tout d'abord vous féliciter pour votre mémoire et vous dire ensuite que je crois qu'il pourra nous être très utile. Je ne suis pas critique.

Notre comité a déjà consacré beaucoup de temps à discuter de la pertinence d'une loi sur la liberté d'information. Encore une fois, ce soir, le parti du gouvernement assemblé en grande convention a clamé son appui à ce principe, a fait savoir qu'il s'engage maintenant plus que jamais à appuyer l'idée de la liberté d'information et je crois que c'est du «juré, craché» parce qu'après tout c'est le sénateur Godfrey qui nous l'a dit.

Le sénateur Godfrey: Avant qu'on ne m'accuse d'avoir donné des renseignements imprécis, il y a peut-être quelques-uns des 2,500 délégués qui n'étaient pas là et qui n'ont donc pas pu approuver le principe et je ne voudrais pas que M. Robinson . . .

M. Robinson: Bravo, bravo!

Le sénateur Godfrey: . . . parce qu'il n'y était pas, voyez-vous . . .

[Text]

An hon. Member: Neither was I.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): You were representative, though.

Senator Godfrey: Say the people assembled in the room were representative of the Liberal Party.

I hope that the Joint Chairman will take judicial notice of this representation by the hon. Member.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Mr. Hnatyshyn, you know you are asking here for the . . .

Mr. Hnatyshyn: I did not mean to.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): I know you did not.

Mr. Hnatyshyn: I think we all are looking towards the same objective. One of the difficulties I find, though, is that once we all agree on the general principles, we really come into some areas of differences when we get down to the very specific proposals and specific content of any freedom of information legislation, and I think that we on this Committee, if I may just comment on that aspect of things, really have a task before us to come to terms with the recommendations that we receive and ultimately to bring forth something pretty specifically to report to the respective Houses, I would suggest almost in the form of a draft bill, and I think you have made reference to that possibility as being one which you would counsel and advise us to do.

I think that when we start talking in terms of the right of information, the right of independent assessment with respect to applications, we may all agree in principle but I think when we get down to the kind of recommendations that have to be made to Parliament, it would be very helpful to have all the briefs that we have received, a draft bill that would contain the kind of freedom of information that you and the group that you represent would feel satisfied with and something upon which we could look at and use by way of assistance in our task of drafting up some sort of recommendations to Parliament.

Therefore, I would ask you whether or not you or your group or any part of it, consisting as it does of eminent lawyers and counsel and so on, people who are familiar with the legal draftsmanship, have given any thought to drafting up a bill or whether you would want to come forward and endorse any particular bill that has come to your attention. I think the bill of our newly-elected Joint Chairman is one example of the kind of legislation that you may be prepared to endorse or something on that line.

• 2200

So, after all that prelude, I ask you whether or not, first, you have any bill that you have in mind, or, second, whether you are prepared to go to work and draft legislation that you might recommend to our Committee.

Mr. Rock: Mr. Hnatyshyn, today I was just looking at Bill C-128 which was tabled in the House of Commons by Mr.

[Translation]

Une voix: Moi non plus.

Le coprésident (M. Baldwin): Mais vous étiez représentatif.

Le sénateur Godfrey: Disons que les gens assemblés dans cette salle étaient représentatifs du parti libéral.

J'espère que le coprésident prendra bonne note de ce commentaire de l'honorable député.

Le coprésident (M. Baldwin): Monsieur Hnatyshyn, vous vous rendez compte que vous demandez . . .

M. Hnatyshyn: Je n'entendais pas faire cela.

Le coprésident (M. Baldwin): Je sais bien que vous ne l'entendiez pas.

M. Hnatyshyn: Je crois que nous voulons tous atteindre le même objectif. Je crois cependant que nous avons un problème, car maintenant que nous sommes tous d'accord sur les principes généraux, nous en arrivons à nos différences respectives, lorsqu'il s'agit d'étudier les propositions et le contenu très précis d'une loi sur la liberté d'information, et je crois que nous, membres de ce comité, si vous me permettez de dire un mot à ce sujet, avons véritablement une énorme tâche à accomplir si nous voulons assimiler toutes les recommandations qu'on nous fait pour enfin faire connaître notre idée précise à la Chambre et au Sénat et je crois que cela devrait presque se faire sous la forme d'une ébauche de projet de loi, car je crois que vous nous avez parlé de cette possibilité et que c'est là une des choses que vous nous avez conseillé de faire.

Évidemment, lorsqu'il s'agit du droit à l'information et du droit à un jugement d'une tierce partie indépendante en ce qui concerne l'application de la loi, nous sommes tous d'accord en principe, mais lorsqu'il s'agit des recommandations que nous devons faire au Parlement, je crois qu'il serait très utile de nous appuyer sur tous les mémoires que nous avons reçus et l'ébauche du projet de loi pourrait contenir le genre de principes concernant la liberté d'information que vous, et le groupe que vous représentez, verriez d'un bon œil et cela nous prendrait aussi quelque chose dont nous pourrions nous servir pour nous aider à rédiger les recommandations que nous devons faire au Parlement.

Donc, j'aimerais vous demander si vous ou votre groupe, en tout ou en partie, puisqu'il est composé d'avocats éminents et de gens pour qui rédiger un document juridique n'a plus de mystère, a jamais pensé à rédiger une ébauche de projet de loi ou si vous voudriez donner votre aval à un projet de loi ou à une loi quelconque sur laquelle on aurait attiré votre attention. Le projet de loi proposé par notre nouveau coprésident est un exemple du genre de loi que vous serez peut-être disposés à appuyer.

Cela dit, je voudrais savoir si vous avez un projet de loi à l'esprit et si vous seriez disposés à rédiger une loi que vous recommanderiez par la suite au comité.

M. Rock: Monsieur Hnatyshyn, aujourd'hui, je jetais un coup d'œil sur le bill C-128, que M. John Roberts a déposé à

[Texte]

John Roberts in 1972. That bill was a page, and the sophistication of the debate has gone a long way.

I am a member of the Freedom of Information Committee for the Canadian Bar Association. The President struck a mandate for us to draft a bill. To date the commencement of that work has not begun. It is an extremely involved task, it requires the expenditure of moneys, and there are many, many difficult areas, the national security, the right of the provinces to administer justice, and the Keable inquiry. How would the government introduce a bill on that area? To be full and frank, we see this as an election issue whereby we favour the tabling of an interim report by your Committee on the basis that the government saw freedom of information as a timely problem; it dealt with it timely; it took a while to table a Green Paper; it is tabled. Your Committee should respond with the expression of your Committee to the public. You may not have that opportunity later on. The drafting of a bill requires a lot of work. I do not know how many man-hours are required, but quite a bit of work.

Mr. Robinson: What about the substance though? Could you not give us what you feel would be the substance for a proper bill?

Mr. Rock: We feel we have. We feel we have.

Mr. Robinson: But you have put a lot of options and so one in it. Why do you not . . .

Mr. Rock: Mr. Robinson, we are a non-profit committee. We have \$600 in the bank. We try to be full and frank. This is all volunteer time. I work in a law firm. I think you are trying to do your best, and we are trying to do our best. You know, we are not doing it for anything. We feel that . . .

Mr. Robinson: Just a minute, now. You have suggested to us that the Canadian Bar Association . . .

Mr. Joyal: On a point of order. Mr. Hnatyshyn was questioning the witness.

Mr. Robinson: . . . wanted to do this.

Mr. Joyal: I want to question him, too, before the end of the meeting and I feel that there should be some order here in the debate tonight.

Mr. Robinson: On that same point of order, the witness has suggested that the Canadian Bar Association has a mandate to do this and they have not done it. I am suggesting that instead of preparing a draft bill, maybe they could consider providing some substance for a draft bill in a much more refined form than they have given us tonight.

Mr. Rock: The Bar is and we feel we have.

Senator Godfrey: So do I.

Mr. Hnatyshyn: I think, by virtue of the interventions and your answer and so on, it really demonstrates one of our serious problems. I personally am interested, if I may say so, in

[Traduction]

la Chambre en 1972. Ce projet de loi ne remplissait qu'une page, et nous avons réalisé beaucoup de progrès depuis cette époque.

Je suis membre du comité de la liberté d'information de l'Association du barreau canadien. Le président de ce comité nous a autorisés à rédiger un projet de loi, mais nous n'avons pas encore commencé à travailler. C'est une tâche très compliquée qui coûtera assez cher, et il y a plusieurs domaines difficiles à explorer, comme la sécurité nationale, le droit des provinces d'administrer la justice et l'enquête Keable. Comment le gouvernement procéderait-il pour présenter un projet de loi sur le domaine d'activités étudié par cette commission, par exemple? A notre avis, toute cette question sera discutée au cours de la campagne électorale. Nous sommes en faveur de la déposition d'un rapport intérimaire par votre comité pour prouver que le gouvernement reconnaît l'importance de la liberté d'information dans la société d'aujourd'hui. Il a fallu attendre le Livre Vert, et maintenant c'est à votre comité de présenter son point de vue au public, puisque vous n'aurez peut-être pas l'occasion de le faire plus tard. La rédaction d'un projet de loi représente beaucoup de travail, bien que je ne saurais vous dire combien d'heures-hommes il faudrait.

M. Robinson: Quelle serait la teneur d'un tel projet de loi? Y avez-vous réfléchi?

M. Rock: Oui, nous y avons réfléchi.

M. Robinson: Mais vous avez évoqué plusieurs voies possibles. Pourquoi . . .

M. Rock: Monsieur Robinson, nous sommes un comité bénévole avec \$600 à la banque. Nous travaillons tous comme volontaires et nous essayons d'être francs et ouverts. Moi, je travaille dans une étude d'avocat. Nous essayons, vous et moi, de faire de notre mieux. Nous ne sommes pas payés pour ce que nous faisons.

M. Robinson: Attendez un instant. Vous avez laissé entendre que l'Association du barreau canadien . . .

M. Joyal: J'invoque le Règlement. M. Hnatyshyn avait la parole.

M. Robinson: . . . voulait se charger de cette tâche.

M. Joyal: Je veux poser des questions, moi aussi, avant la fin de la séance. Il faut tout de même faire preuve d'un peu de discipline.

M. Robinson: Le témoin laissait entendre que l'Association du barreau canadien avait un mandat pour faire ce travail, mais elle ne l'a pas fait. Au lieu de rédiger un projet de loi préliminaire, elle pourrait préciser davantage la teneur du projet de loi éventuel, ce qui nous aiderait plus que la présentation de ce soir.

M. Rock: L'Association a déjà travaillé sur la teneur de ce projet de loi, et nous sommes d'avis que nous vous avons aidés ce soir.

Le sénateur Godfrey: Moi aussi.

M. Hnatyshyn: Les interventions des membres du comité et vos réponses font ressortir un des problèmes graves que nous avons à résoudre. Je voudrais élaborer quelques recommanda-

[Text]

trying to come forward with as realistic recommendations as we can, but I really do think in the final essence it is going to involve some kind of draft proposal in pretty specific terms in our report as to what we want to see in the bill or else the bill itself.

One example that you have referred to is the whole question of national security and Senator Godfrey has referred to Mr. D. F. Wall's suggestion. I will give you an example. The McDonald Commission that is now studying the alleged illegal break-ins, has hired a counsel now to try to define national security—that is his whole function now—so the Commission can come to terms with that in respect of its investigation.

So, while we talk in terms of precision, I think that this is some area in which, if you are not going to come forward with a draft bill, you may want to address yourself to putting some definition on this narrow list of exemptions which you recommend because it would be my opinion—and I would like to hear your comment on this—that if we simply took the wording as you have suggested it here, that really does not add very much to the debate.

As I have said on previous occasions in a nonpartisan way, national security sometimes is confused as far as government is concerned with the security of a government as opposed to the national security, so that does not help us much.

National defence! God help us, you know, that could cover almost anything to do with anything even remotely connected with the Department.

Mr. Rock: I agree. If this debate has gone on for five years and we have been working on it, I, personally, for almost that long, and if what is required is a bill because you cannot debate until you have a bill, can your Committee not prepare an interim report and direct the government upon a vote to prepare five bills based on each dispute mechanism referred to in the green paper, and to present them for debate and referral back to this Committee? Somebody has got to prepare the bills.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I am going to intervene at this point, because I think several members of the Committee have had a pretty complete chance to ask questions, and Mr. Joyal has had no chance at all.

Mr. Hnatyshyn: Yes. I defer to my honourable colleague.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I would suggest that as we are getting very near the time when we shall probably have to adjourn, with all due respect . . .

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Yes, I agree. He has been very patient.

The Joint Chairman (Senator Forsey): . . . Mr. Co-Chairman, I think possibly we might give Mr. Joyal his opportunity now before we have further questions perhaps from any other member of the Committee.

Mr. Joyal: Mr. Chairman, I will first make some remarks about the way that we had our meeting tonight. I think I will ask for the Chair at the next meeting to stick more with the procedures of the usual committees of the House, because

[Translation]

tions concrètes, mais pour ce faire, il faudrait que notre rapport préconise quelles dispositions doivent figurer dans le projet de loi.

Vous avez soulevé la question que la sécurité nationale et le sénateur Godfrey a parlé de la suggestion faite par M. D. F. Wall. La commission McDonald qui étudie actuellement les perquisitions illégales qui sont censées avoir eu lieu a engagé un expert-conseil qui doit essayer de définir le terme «sécurité nationale». C'est la tâche unique de cet expert-conseil, et son travail permettra à la Commission de parler avec autorité de ce sujet au cours de son enquête.

Si vous n'allez pas rédiger un projet de loi préliminaire, vous pourriez peut-être élaborer quelque peu la petite liste d'exemptions que vous proposez. A vrai dire, dans sa forme actuelle, cette liste ne nous aide pas beaucoup.

J'ai déjà dit dans d'autres circonstances, et de façon non partisane, que le gouvernement parfois entend par sécurité nationale la sécurité du gouvernement au pouvoir, ce qui n'est pas la même chose.

Et Dieu sait que tout ce qui relève des ministères pourrait tomber dans la catégorie «sécurité nationale».

M. Rock: C'est vrai. Étant donné que le débat se poursuit et que nous travaillons là-dessus depuis cinq ans et qu'il nous faut un bill avant de pouvoir débattre la question en bonne et due forme, le Comité ne pourrait-il pas rédiger un rapport intérimaire et demander au gouvernement de rédiger cinq bills s'appliquant aux cinq solutions proposées dans le Livre vert, puis déposer ces bills à la Chambre et de les faire renvoyer au Comité? Il faut charger quelqu'un de la rédaction des bills.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je vais intervenir, car plusieurs membres du Comité ont eu l'occasion de poser des questions, sauf M. Joyal.

M. Hnatyshyn: C'est vrai, mais je cède la parole à mon honorable collègue.

Le coprésident (sénateur Forsey): L'heure de l'ajournement s'approche . . .

Le coprésident (M. Baldwin): Oui, j'en conviens. Il a fait preuve de beaucoup de patience.

Le coprésident (sénateur Forsey): Monsieur le coprésident, je crois que nous devrions permettre à M. Joyal de poser ses questions avant les autres membres du Comité.

M. Joyal: Monsieur le président, je vais d'abord faire quelques commentaires sur la façon dont nous avons procédé ce soir. Je demanderais aux présidents de respecter la procédure courante à la prochaine réunion, car autrement nous touchons

[Texte]

otherwise we touch many points, and many of us want to speak, and I do not want to question any of the interventions from my colleagues at this committee, but if you want to arrive at some conclusions at one point, we have to abide by some kind of procedure.

Je commence par remercier les témoins et je le fais en mon nom personnel, pour le travail qu'ils ont fait en préparant ce mémoire. Et je dois leur dire que je ne remets pas du tout en cause leur représentativité, pas plus que je ne remets en cause la représentativité de la Chambre des communes du Canada, lorsque nous avons voté l'abolition de la peine capitale au Canada. J'ai été un de ceux qui ont voté pour l'abolition de la peine capitale alors que je savais très bien que 80 p. 100 des citoyens que je représente dans mon comté étaient pour le maintien de la peine capitale. Je ne crois pas qu'on puisse remettre en cause la représentativité d'un groupe qui se présente de bonne foi et qui a fait une étude honnête. Je reçois votre mémoire avec beaucoup de gratitude. Et je refuse de suivre l'idée de certains membres de ce Comité qui semblent vouloir vous dire: «Faites-nous un projet de loi, nous l'examinerons». C'est à nous, comme membres du Parlement qu'il incombe d'écrire cette proposition du projet de loi, et votre rôle consiste à nous faire part des opinions de différentes personnes qui militent à l'intérieur de certaines associations. Ce n'est pas le rôle du *Canadian Labour Congress* ou de *Canadian Nature Federation* de préparer un projet de loi protégeant l'accès aux documents publics ou facilitant l'accès aux documents publics. Votre rôle, et je l'interprète de cette façon, consiste à venir nous faire part des préoccupations d'un certain nombre de citoyens canadiens qui sont préoccupés d'établir une société libre et une société où l'exercice des libertés publiques est facilité. Je ne voudrais pas que vous quittiez ce Comité avec l'impression que comme législateurs, nous nous débarrassons de nos responsabilités sur les témoins qui viennent se présenter devant nous. Parce que l'attitude que nous avons à votre endroit pourrait être très dommageable pour les autres témoins qui vont se présenter et dont nous allons solliciter la présence pour nous faire part de leurs opinions. Je ne voudrais donc pas que vous partiez avec une impression négative.

La première question que je voudrais vous poser a trait à la question de la sécurité nationale. A notre précédente réunion j'ai soulevé la difficulté qu'il existe, étant donné le mandat qui nous est confié par la Chambre, de définir le concept de sécurité nationale puisque, si dans le projet de loi que nous nous promettons éventuellement de considérer, nous nous attaquons à ce concept de sécurité nationale, nous devons bien sûr amender une foule de lois du Parlement qui ont été adoptées depuis 1970, et qui font référence à la sécurité nationale. Vous avez mentionné la loi sur la Cour fédérale, mais je pourrais vous mentionner la loi créant la Commission des droits de l'homme et portant protection à la vie privée. Je pourrais vous citer la loi sur l'immigration que nous avons adoptée au mois de juillet dernier. Je pourrais vous citer le projet de loi sur les télécommunications canadiennes qui est présentement déposé devant la Chambre, le projet de loi C-24. Je pourrais vous citer également le projet de loi C-26 portant autorisation d'ouvrir le courrier dans certaines circonstances et qui fait aussi référence à la sécurité nationale. Votre mémoire est intéressant parce

[Traduction]

à bien des questions et beaucoup d'entre nous voulons avoir l'occasion de nous exprimer; je ne veux pas remettre en question les interventions de mes collègues, mais si nous espérons trouver des solutions précises, il va falloir suivre la procédure.

I would like to begin by personally thanking the witnesses for the work they have put into preparing this brief. And I might add that I am in no way questioning their representativeness, any more than I questioned the representativeness of the House of Commons of Canada when we voted for the abolition of capital punishment in Canada. I was among those who voted for the abolition of capital punishment, even though I knew perfectly well that 80 per cent of the citizens of my riding were against the abolition of capital punishment. I do not believe that we can question the representativeness of a group which has acted in good faith and based its conclusions on an honest examination of the facts. I am very grateful for your brief, and I refuse to subscribe to the opinion of certain members of the Committee who seem to be saying: "Draft us a bill and we will study it." It is our responsibility, as members of Parliament, to draft this bill; your role consists of making us aware of the points of view of activists with certain associations. It is not up to the Canadian Labour Congress or the Canadian Nature Federation to draft a bill limiting or providing for access to public documents. Your role, as I see it, consists of pointing out to us the concerns of Canadians involved in building a free society, of a society where freedom can be readily exercised. I would not like you to leave the Committee room with the impression that we, as legislators, are sloughing off our responsibilities on to the witnesses who appear before us, because the attitude which we have towards you could be very damaging for the other witnesses whom we will ask to appear before us. I would not like you to go away with a negative impression.

The first question I would like to ask you deals with national security. At the last meeting I spoke of the difficulty of defining the concept of national security, in view of the mandate which the House has given us; if we undertake to define the concept of national security in the bill which we will eventually consider, we will have to amend a number of acts of Parliament which have been passed since 1970 and in which there is reference to national security. You have mentioned the Federal Court Act, but I could also cite the Act which sets up the Canadian Human Rights Commission and protects the privacy of individuals. I might also mention the Immigration Act which we passed last July. And the Telecommunications Act which has been tabled in the House as Bill C-24. I could also mention Bill C-26, which authorizes the opening of mail in certain circumstances and also refers to national security. Your brief is interesting in that it raises the fundamental question of defining the concept of national security in Canadian legislation. This is the problem which the Committee is facing, if we are to grant courts the power of intervening to

[Text]

qu'il soulève la question fondamentale de définir le concept de sécurité nationale dans la législation canadienne. Et cela, c'est le premier problème auquel nous devons faire face dans ce Comité, si nous voulons donner le pouvoir à des cours de justice, d'intervenir à un niveau ou à un autre pour protéger le droit, pour des citoyens, d'accéder aux documents publics.

• 2210

Par conséquent, voici ma première question: ne croyez-vous pas que, dans la tâche qui nous est confiée présentement, nous devrions d'abord tenter de préciser le concept de sécurité nationale? Définir ce que nous devons entendre, au Canada, par le concept de sécurité nationale et préciser les implications qu'il devrait avoir, non seulement pour cette loi dont nous devons faire éventuellement rapport à la Chambre, mais pour toutes les autres lois au Canada qui touchent à la sécurité nationale.

Nous ne pouvons pas, à mon sens, créer une cour ou donner le mandat à un juge, ou à l'une ou l'autre des cours au Canada, de vérifier un affidavit du solliciteur général, du ministre de la Défense nationale, du secrétaire d'État aux Affaires extérieures ou de quelque autre ministère au Canada. Le Secrétaire d'État par exemple a, par les lois de la citoyenneté, également une responsabilité dans l'appréciation de la sécurité nationale. Il faut définir ce concept, au départ, sans remettre en cause la philosophie canadienne touchant la sécurité nationale dans les lois au pays. Ce qui me frappe dans votre mémoire, c'est que vous discutez du concept de sécurité de la Défense nationale sans, à mon sens, mettre suffisamment en relief qu'en touchant à cet aspect de la sécurité nationale dans l'accès aux documents publics, on se trouve quand même à toucher aussi par ricochet à une foule d'autres lois qui traitent de la sécurité nationale. Cela me semble être l'un des principaux problèmes que doit régler ce comité en définissant le concept de la sécurité nationale.

Ma deuxième question, et je terminerai là-dessus, monsieur le président, est la suivante: Vous nous avez dit tantôt que le solliciteur général pourrait, au moyen d'un affidavit, définir par paragraphe quels sont les passages ou les extraits des documents qu'il demande de soustraire au public. Est-ce que vous autoriseriez le juge à lire les passages des documents qui font l'objet d'une appréciation ou d'une description dans l'affidavit du solliciteur général ou du ministre concerné ou croyez-vous plutôt que le juge en question ne devrait décider que sur la déclaration assermentée du solliciteur général ou du ministre concerné? A mon sens, dans l'un des cas, la marge de révision ou la marge de contrôle est beaucoup plus étroite. Dans ce dernier cas, le juge n'a qu'à constater l'existence d'une déclaration indiquant que le document numéro 26, par exemple, traite des activités d'un groupe qui pourrait être en contact avec une puissance étrangère hostile au Canada, et il doit prendre pour avéré le fait que ce groupe est sensé être en relation avec une puissance hostile au Canada.

Par contre, si le juge a le pouvoir de lire le document et de se faire lui-même une opinion sur les relations de ce groupe, la mesure de révision est tout à fait différente et, à mon sens, beaucoup complète. C'est cette marge de contrôle que j'aime-

[Translation]

protect the right of citizens to have access to government documents.

Here is my first question: Do you not feel that, given the task which has been entrusted to us, we should first try to define the concept of national security, to define what we in Canada mean by national security and specify the implications which the term should have, not only for the purposes of the Act upon which we are to report to the House, but for the purposes of all acts dealing with national security?

I do not feel that we can create a court or authorize a judge in any other court in Canada to examine an affidavit issued by the Solicitor General, the Department of National Defence, the Secretary of State for External Affairs or any other federal department. The Secretary of State, for example, under the Citizenship Act, is also in some way responsible for national security. We must define the concept without questioning the view of national security expressed in the laws of our country. What strikes me about your brief is that you discuss the concept of security from the national defence point of view without, in my opinion, dealing sufficiently with the national security aspect of access to government documents. We find that there is a ricochet effect on a number of other laws dealing with national security. This seems to be one of the main problems which the Committee must resolve by defining the concept of national security.

Now for my second and last question, Mr. Chairman. You said that the Solicitor General could, by means of an affidavit, define which passages and excerpts of government documents should be kept from the public. Would you authorize the judge to read the passages described in the Solicitor General's or Minister's affidavit? Do you feel that the judge should base his decision on the Solicitor General's or Minister's statement under oath? In my opinion, the control or review margin is much narrower in one case than in the other. In the latter case, all the judge can do is admit the existence of a statement indicating that document No. 26, for example, deals with the activities of a group which could be in contact with a foreign power hostile to Canada and must take someone's word for it that the group is supposed to have relations with a foreign power hostile to Canada.

However, if the judge is allowed to read the document and forms his own opinion as to the affiliation of the group, the review mechanism is completely different and, in my opinion, much more comprehensive. It is this control margin that I

[Texte]

rais vous voir préciser dans l'élaboration de l'affidavit que vous nous avez décrit tantôt; parce qu'à mon sens, c'est le nœud du problème, à partir du moment où on a défini le concept de sécurité nationale.

Mr. Rock: Thank you very much, Mr. Joyal.

If I could answer the second question first, it is implicit in our opinion that the documents related to the affidavits be produced to the judge. And, secondly, when you express the opinion that national security is paramount to this problem and articulation of the definition of it must be provided, the thesis of this brief is based on the common law directly, substantially *Conway vs Rimmer*. We have not gone through this, but we endorsed your opinion, we support your opinion, and one of us will look into this. But to date we do not have anything substantial to offer. The contribution we made to date has not passed us, but we have gone as far as we can on the research area. And if we were to narrow in and do a job satisfactorily on that particular area, we might not be able to continue in the other areas.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Mr. Co-chairman, Mr. Béchard has been very patient. Do you think the Committee will agree that he should have an opportunity to . . .

M. Béchard: Oui, monsieur le président, si vous me le permettez; mais je pense que M. Joyal, avec qui je suis d'accord ce soir, a dit à peu près ce que j'avais à dire au sujet de la suggestion qui a été faite tout à l'heure par un membre du Comité aux témoins, à savoir: préparer un projet de loi à ce sujet. Malgré tout le respect que je dois à mon collègue, je crois que nous avons convenu, à une séance antérieure du comité, que ce n'était pas, comme l'a si bien dit M. Joyal, aux témoins de nous préparer un projet de loi. Ils ne viennent pas ici pour préparer un projet de loi, ils viennent pas ici après avoir pris connaissance du Livre vert qui a été publié par le gouvernement, nous donner leur avis sur ce Livre vert et nous dire ce que devrait contenir, selon eux, une loi sur l'accès du public à l'information.

• 2215

Donc, je corrobore les propos de mon collègue Joyal. C'est à nous ou aux fonctionnaires du gouvernement, après avoir reçu le rapport du Comité et tous les mémoires qui auront été présentés sur le sujet, de préparer le meilleur projet de loi qui soit.

En ce qui concerne la sécurité nationale, vous avez dit, monsieur Rock en répondant à une question de M. Hnatyshyn, qu'on ne connaissait aucune définition de la sécurité nationale. Comment, avec tout l'appareil que vous suggérez, pouvons-nous demander à un ombudsman, à une cour de justice de déterminer si tel document du gouvernement ou tel acte posé par telle personne ou tel groupe nuit à la sécurité nationale quand on ne sait pas ce que c'est que la sécurité nationale? Comment peut-on demander à un juge ou à une autre personne qu'on appelle ombudsman et qui, sans être juge, a de fait une fonction de juge, de porter un jugement là-dessus? Pensez-vous qu'il est mieux en mesure de juger si cela nuit à la sécurité nationale qu'un membre du Conseil privé, qu'un membre du gouvernement?

[Traduction]

would like to see specified in the affidavit which you described because, in my opinion, this is the crux of the problem, once you have defined national security.

M. Rock: Merci beaucoup, monsieur Joyal.

Pour répondre à la deuxième question, nous croyons fermement que le juge devrait avoir accès aux documents visés par les affidavits. Deuxièmement, vous avez dit que le problème de la sécurité nationale est un problème de définition; les conclusions de notre mémoire découlent directement des principes du common law, notamment la cause de *Conway c. Rimmer*. Même si nous n'avons pas fait d'études compréhensives là-dessus, nous souscrivons à votre opinion, et nous avons l'intention de faire une étude plus détaillée de la question. Nous ne sommes pas tout à fait satisfaits de notre contribution, mais nous avons mené à bien nos recherches dans ce domaine. Et si nous voulions effectuer une étude plus détaillée, nous ne pourrions peut-être pas poursuivre dans d'autres domaines.

Le coprésident (M. Baldwin): Monsieur le coprésident, M. Béchard a fait preuve d'énormément de patience. Serait-il possible de lui permettre . . .

Mr. Béchard: Yes, Mr. Chairman, with your permission; but I think that Mr. Joyal, with whom I agree completely, has said practically everything I wanted to say concerning the suggestion that the witnesses prepare a draft bill. With all due respect to my colleagues, I believe that we agreed at a previous meeting that it was not, as Mr. Joyal said, up to the witnesses to prepare a draft bill. They did not come here to prepare a draft bill, but to tell us what they think of the government's green paper, to tell us what they think should be contained in legislation on public access to government documents.

I agree with my colleague, Mr. Joyal. It is up to us or to government officials, after having read the Committee's report and the briefs that will be presented to us, to prepare the best possible draft bill.

With regard to national security, you said, Mr. Rock, in answer to Mr. Hnatyshyn's question, that there is no known definition of national security. How then can you ask an ombudsman or court of justice to determine whether a certain government document or an action on the part of a certain person or group would be harmful to national security if we do not even know what national security is? How can we ask a judge or an ombudsman acting as a judge to render judgment in such a matter? Do you think that he is in a better position to judge whether something is harmful to national security than a member of the Privy Council or a member of government?

[Text]

Mr. Rock: Yes, on the basis of the fact that a judge in a court of law is not as opportune to be biased and can weigh the public and the political and the governmental, the administrative, interest, and it is on the basis of the common law as it developed.

There was a time, prior to Conway and Rimmer, when it was felt by lower courts that it was only the affidavit that could be looked at; but in Conway and Rimmer, where the government wanted to hold behind a defence contract because it related to a national security item and a company was suing for damages and wanted the defence contract reduced, that a judge defined, in factual form, a definition of national security as it applied to those facts. The judge felt that in that particular case, aside from the issue of whether the judge could look at the related documents and the affidavit, that it was not a security matter.

Mr. Béchar: Excuse me, but if you do not have any definition of a security matter, how can you judge on that?

Mr. Rock: But there is economic security—there are all kinds of security.

I, personally, do not know. I cannot help you much but I will look into it. But my understanding of a court of law is that it is hard to tell a court how to define a word. The court does it on the basis of the facts.

Mr. Chris Bradshaw (Vice-President, ACCESS): Can I make one comment? I think ACCESS admits the difficulty with national security. The purpose of legislation in the freedom of information field is to define the information on the basis of what it is rather than on the basis of the effect the information will have once it is released. National security tends to challenge that whole approach to the legislation, which, by the way, is the same approach we take to justify privacy being in the same legislation as the freedom of information. What you are doing is defining the information—you are saying on which side of that line it should fall.

I think the national security problem is very difficult because the effect of the information in the hands of the government of country A may be much different than if it were in the hands of the government of country B. It could differ as well by time. When relations among countries are very harmonious, the amount of information to be shared can be quite high. If relations were quite different, you might in fact want to keep secret how you paint highway signs. You might want to keep secret many things that we consider very mundane at this time. It is a challenge, I think, that is important for everyone to look at.

• 2220

I still think, though, that on your basic question, which relates to who is in the best position to decide, it is going to be difficult whether it is a judge or cabinet minister. You have to have more information than is in the document to be able to judge the effects of the information. I think the people we

[Translation]

M. Rock: Oui, parce qu'un juge est plus susceptible d'être impartial et plus en mesure d'évaluer l'intérêt politique, gouvernemental, public, administratif, selon les principes du Common Law.

Avant que le jugement ne soit rendu dans la cause de Conway c. Rimmer, les tribunaux de première instance jugeaient que seul l'affidavit pouvait faire l'objet d'un examen; mais dans la cause de Conway et Rimmer, le gouvernement refusait de rendre public un contrat de la défense pour des raisons de sécurité nationale et une société qui avait intenté des poursuites en dommages-intérêts et réclamait une réduction du contrat, et le juge a formulé une définition, fondée sur les faits, de ce qu'était dans ce cas la sécurité nationale. Le juge a déterminé que la cause en question, abstraction faite du problème de savoir si le juge devait être autorisé à examiner les documents visés par l'affidavit, ne mettait pas en cause la sécurité nationale.

M. Béchar: Excusez-moi, mais comment peut-on rendre un jugement là-dessus sans avoir une définition de la sécurité nationale?

M. Rock: Il y a toute sorte de sécurités, la sécurité économique, et ainsi de suite.

Personnellement, je ne le sais pas. Je ne saurais vous répondre, mais je vais me pencher là-dessus. Si je comprends bien, il est très difficile de dire à un tribunal comment définir un terme. Le jugement du tribunal est fondé sur les faits.

M. Chris Bardshaw (vice-président, ACCESS): Puis-je faire une remarque? ACCESS admet qu'il est difficile de définir le terme «sécurité nationale». Une loi sur l'accès aux documents gouvernementaux doit identifier les documents selon leur contenu et non selon les effets de leur diffusion éventuelle. Le débat sur la sécurité nationale remet en question le principe même de la loi, qui, en passant, est le même principe qu'on utilise pour la protection de la vie privée dans une loi semblable à la Loi sur l'accès aux documents du gouvernement. Vous tentez en somme de prendre une décision en vous fondant sur le contenu des documents eux-mêmes.

La question de la sécurité nationale est d'autant plus épineuse que l'importance de certains documents varie selon le gouvernement qui s'en sert, et même selon l'époque. Quand des pays ont des relations harmonieuses, ils peuvent partager beaucoup de renseignements. Dans le cas contraire, on pourrait même refuser de révéler le secret des panneaux de signalisation routière! On pourrait aussi alors vouloir cacher pas mal de choses considérées à l'heure actuelle très banales. C'est un défi, je pense, que tout le monde doit considérer.

Néanmoins, quant à votre question fondamentale, à savoir qui est le mieux placé pour décider, je crois qu'il sera difficile de décider si ce serait un juge ou un ministre du Cabinet. Il vous faut plus de renseignements que ceux contenus dans le document afin de pouvoir juger des effets de ces renseigne-

[Texte]

represent are saying, yes, the minister is in a good position to know because he has more information than perhaps even a judge would know. But he is also in a position to use that reason in cases where it is not entirely justified—for reasons that the public are not willing to trust him to be his own judge on that matter. I think that is the basic bias.

M. Béchard: Monsieur le président, je suis d'avis qu'on devrait peut-être rappeler ces messieurs devant le Comité.

Comme dernière remarque, je veux dire que j'approuve mon collègue, parce que j'ai déjà soulevé une question semblable, à savoir que les débats à ce Comité devraient être conduits comme dans tous les autres comités, même si on nous a dit qu'il s'agissait d'un Comité très, très spécial.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Thank you, Mr. Béchard.

Mr. Hnatyshyn: Mr. Chairman, a point of order.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): May I just say first that I admit the admonition of Mr. Joyal, but this is the first brief we have had where we have gone into detail and it shows the problem we have to face. I do not know what you feel, Mr. Chairman; I think we should see if these witnesses could come back. I know there are questions I would like to ask at some time which is reasonable, and when we maybe ever have a chance to have a transcript of the evidence. Sometime we would come back.

I do not know how the witness feels about that, but I am sure there are things which have been raised which need to be dealt with.

Senator Godfrey: We could postpone that decision. In the meantime, you might see how you are getting along with national security if you can help us; if you really think you could give us some help there.

Mr. Rock: Well, we are going to have a panel on national security.

Senator Godfrey: Oh, yes.

Mr. Joyal: I have my own ideas, but I do not think they are representative of many people.

Mr. Hnatyshyn: A point of order and just one final observation. I hope it will not be misinterpreted, my asking the witnesses whether or not they are in a position to bring in a draft bill or whether they endorse any particular draft bill; that it somehow indicates that it is my point of view that we can somehow relieve ourselves of the ultimate responsibility in putting forward a bill. I think the point I want to make quite clearly is, if the witnesses in fact endorse any particular present legislation or any draft legislation, they should let us know.

The real point I was making is that I think there is some precision required in connection with the definition of the terms they bring forward to us by way of recommendation, because it is our difficult task to try to make recommendations. It is not from the point of view of trying to slough off, as it were, any responsibility that we have on this Committee. I

[Traduction]

ments. Je pense que les gens que nous représentons disent: Oui, le ministre est très bien placé pour savoir, étant donné qu'il a plus de renseignements que ne pourra en obtenir un juge. Mais il est également bien placé pour imposer le secret dans des cas où ce n'est pas entièrement justifié et dans ces cas, le public n'est pas prêt à lui faire confiance et à le laisser décider lui-même. Je crois que c'est le problème fondamental.

Mr. Béchard: Mr. Chairman, I think perhaps we should ask these gentlemen to appear before the Committee again.

In closing, I would like to say that I agree with my colleague, since I have already asked a similar question as to whether this Committee should not be conducted in the same way as all the other committees, even though we have been told that this is a very, very special committee.

Le coprésident (M. Baldwin): Merci, monsieur Béchard.

M. Hnatyshyn: Monsieur le président, j'invoque le Règlement.

Le coprésident (M. Baldwin): Pourrais-je ajouter que j'accepte la remontrance de M. Joyal, mais c'est la premier mémoire que nous entendons et nous avons voulu l'étudier en détails, et cela nous montre le problème qui nous confronte. Je ne connais pas votre avis, monsieur le président; les témoins devraient-ils revenir? Je sais que personnellement, il me reste des questions à poser à un moment donné acceptable une fois que j'aurai reçu le compte rendu des témoignages. Nous reviendrions donc là-dessus.

Je ne peux pas parler pour le témoin, mais je suis convaincu que nous avons soulevé des questions qui ont besoin de réponses.

Le sénateur Godfrey: Nous pourrions remettre la décision à plus tard. Entre-temps, vous pourriez regarder vos progrès avec la sécurité nationale et voir si vous pouvez nous aider, si vous pensez réellement que vous pourriez nous aider à cet égard.

M. Rock: Nous allons créer une commission sur la sécurité nationale.

Le sénateur Godfrey: Ah, oui.

M. Joyal: J'ai mes propres idées, mais je ne crois pas qu'elles représentent les opinions de la plupart des gens.

M. Hnatyshyn: J'invoque le Règlement et je fais une dernière observation. J'espère qu'on ne vas pas mal interpréter ma question, quand je demande aux témoins s'ils sont en mesure de proposer un projet de loi ou s'ils appuient un projet de loi en particulier; je ne veux pas donner l'impression qu'à mon avis, nous pouvons nous débarrasser de la responsabilité finale de proposer un projet de loi. Ce que je veux dire, très clairement, c'est que si, en fait, les témoins appuient une loi actuelle ou un projet de loi précis, ils devraient nous le dire.

Ce que je voulais dire, c'est que je vois un besoin de précision dans la définition des termes qu'ils nous présentent sous forme de recommandation, étant donné que nous devons remplir la tâche difficile d'essayer de faire des recommandations. Ce n'est pas en vue d'essayer de dépouiller ce Comité de

[Text]

hope I did not leave that impression because it certainly was not my intention.

Mr. Rock: If I could just add, it is my opinion that you should try to have the author of the green paper, Dr. French, and some retired judges appear before us to express their opinion on how national security should be and would be interpreted; could best be interpreted.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Do I understand then that members of the Committee would like to have these witnesses come back at some time later?

Senator Godfrey: Waive priorities in the future. We could make that decision later.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Yes, but that they might be asked, Senator Godfrey, to come back again.

Mr. Robinson: . . . make that recommendation.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I beg your pardon?

Mr. Robinson: We could leave it up to the steering committee to make that recommendation.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I was just going to say, Mr. Robinson, I think at our next meeting we will have to constitute a steering committee and have the steering committee look at this problem and some of the others that have been suggested about the actual procedure at meetings. I am inclined to think that we are going to have to place some time limit, as I think is done on a good number of other committees, and have a second turn and that kind of thing. Otherwise, some people are like myself, rather loquacious, and are apt to go on at a length which makes it difficult for other people to get their shot in.

I think we may now consider the meeting adjourned and thank the witnesses for the very useful presentation they made to us.

[Translation]

sa responsabilité. J'espère que je n'ai pas donné cette impression, car ce n'était absolument pas mon intention.

M. Rock: J'aimerais ajouter qu'à mon avis, vous devriez essayer de faire comparaître devant nous l'auteur du Livre vert, M. French et quelques juges retraités, afin qu'ils nous donnent leurs opinions de la meilleure façon d'interpréter la sécurité nationale.

Le coprésident (sénateur Forsey): Est-ce que les membres du Comité aimeraient que ces témoins reviennent plus tard?

Le sénateur Godfrey: Cela peut changer nos priorités pour l'avenir. Nous pouvons prendre cette décision plus tard.

Le coprésident (sénateur Forsey): Oui, sénateur Godfrey, mais on pourrait leur demander de comparaître une deuxième fois.

M. Robinson: . . . faire cette recommandation.

Le coprésident (sénateur Forsey): Pardon?

M. Robinson: Nous pourrions laisser au soin du Comité de direction de faire cette recommandation.

Le coprésident (sénateur Forsey): J'allais justement dire, monsieur Robinson, qu'à notre prochaine réunion nous devons établir un comité de direction, et demander à ce comité de direction d'étudier ce problème ainsi que d'autres problèmes qui ont été soulevés quant à la procédure des réunions. J'ai l'impression que nous allons devoir imposer une limite de temps, comme on le fait d'ailleurs dans beaucoup d'autres comités, et avoir un deuxième tour et ainsi de suite. Autrement, certaines gens plutôt loquaces, comme moi-même, ont tendance à parler très longuement, posant ainsi des difficultés pour les autres qui aimeraient pourtant dire leur mot.

Je crois que nous pouvons maintenant lever la séance et remercier les témoins pour la présentation très utile qu'ils nous ont faite.

APPENDIX "RSI-2"

THE LEGAL RIGHT OF THE CITIZEN

VS.

THE POLITICAL DISCRETION OF GOVERNMENT

Prepared by ACCESS: A Canadian Committee for the
Right to Public Information

Prepared for Submission to the
Joint House-Senate Committee
on Statutory and Other Regulatory Instruments
on March 7th, 1978

INTRODUCTION

ACCESS is an unincorporated national Committee representative of more than 2.5 million Canadians. Our group membership list is set forth in part upon the next page.

ACCESS operates at present under the direction of an Executive of six persons, located in Ottawa, who manage the affairs of the Committee in accordance with the Committee's By-Laws and Resolutions. A listing of the Executive membership is set out upon the next page. Founded in April, 1976, at Ottawa, ACCESS has grown considerably due to the strong public support for the objectives it encourages. The purpose of ACCESS is to represent public opinion for the purpose of encouraging the Parliament of Canada and Legislatures in Canada to enact meaningful legislation which provides for the right of the individual to the access of government information and to the right of the individual to the protection of personal privacy within government documentation and during public government business. It is a further purpose of ACCESS to encourage the good and proper operation of such legislation. Specifically, in terms of legislative reform only, our Committee supports the following principles:

1. The enactment by the Parliament of Canada and Legislatures in Canada of legislation which provides for public access to government information and the protection of personal privacy within government documentation and during public government business within one statute.
2. Provision for the adjudication of government information disputes by an independent decision making forum, i.e., Commissioner, Board, Tribunal, Court of law, with a right of review to a Court of law.
3. Inclusion within the legislation of a list of narrowly defined exemptions with the burden of proof upon a government to justify proper classification of material deemed exempt.
4. Provision for in-camera (Judge only) review by an independent tribunal or Court of law to inspect information deemed by a government to be exempt under the legislation.
5. Provision for in-camera review without written decision for certain subject matters which are determined by Legislatures or Parliament to be matters of state, i.e., national security, defence and cabinet documents.
6. Provision for in-camera review with written decision for other subject matters which are determined by Legislatures or Parliament to be proper matters for exemption, i.e., working documents (factual portion to be accessible), matters prohibited by statute, personnel management, personal and commercial privacy, trade secrets and personal Ministerial material.

GROUP MEMBERSHIP LIST

Association of Canadian Archivists
Canadian Association of University Teachers
Canadian Community Newspapers Association
Canadian Daily Newspapers Publishers Association
Canadian Labour Congress
Canadian Nature Federation
Canadian Teachers Federation
The Newspaper Guild - Canadian Section
Ontario Public Interest Research Group
Periodical Writers Association of Canada
Public Service Alliance of Canada
Saskatchewan Library Association
Task Force on Government and Corporate Responsibility
Writers Union of Canada

ACCESS EXECUTIVE - 1977-78

President	Peter Rock
Past-President	Terrence P. McLaughlin
Vice-President	Chris Bradshaw
Recording Secretary	Michael A. Dagg
Correspondence Secretary	Lorna Rees-Potter
Treasurer	Donal Howe

PROPOSAL INDEX

<u>SUBJECT</u>	<u>PROPOSAL</u>
1. ACCESS AND PRIVACY LEGISLATION	- ONE ACT
2. DISPUTE MECHANISM	- INDEPENDENT FORUM
ASSISTANCE MECHANISM	- OMBUDSMAN
3. SUBSTANTIVE PROVISIONS	- TIME PERIODS
	- FACTUAL PORTIONS
	- COST
	- EXEMPTIONS
PROCEDURAL PROVISIONS	- REQUEST FORM
	- STATUS
	- BURDEN OF PROOF
	- POWERS OF FORUM
4. EXEMPTIONS	- FULL AND PROPER LISTING
NATIONAL SECURITY, DEFENCE EXEMPTIONS	- ORAL DECISION
	- SEALED DECISION
	- RIGHT OF REVIEW
	- FORUM OF REVIEW
5. REPORT	- INTERIM
6. REPORT	- DISCUSSION

ACCESS presents to your Committee for consideration the following six proposals for recommendation by your Committee in the preparation of any Report you may deem proper to respond to the Government paper entitled "Legislation on Public Access to Government Documents".

PROPOSALS

1. ACCESS AND PRIVACY LEGISLATION

ONE
ACT

THAT legislation providing for the statutory right of access to government information by individuals and the protection of the personal privacy of individuals within government documentation and during public government business be contained within one statute, on the premise and popular acceptance that access to public information and the privacy of personal information are opposing issues of the same subject matter, namely, government information.

THAT the legal status of individuals relating to the subject matters of public access to government information and the public protection of personal information requires that the same substance rights and procedures be provided for in legislation.

2. DISPUTE MECHANISM

INDEPENDENT
FORUM

THAT disputes arising under any proposed legislation be determined by an independent body, i.e., a Commissioner, a Board, or a Judge sitting in a Court of law, on the premise and popular acceptance that no Minister should act as both defendant and judge.

ASSISTANCE MECHANISM

OMBUDSMAN

THAT consideration be given to the implementation of an Ombudsman to assist in and make recommendation upon the settlement of any dispute but that the need for and demand of all citizens for some form of impartial decision making forum be provided for.

3. SUBSTANTIVE PROVISIONS

THAT any legislation enacted should provide for the following, in part, in terms of substance:

- | | |
|------------------|--|
| TIME PERIODS | (a) That there be a reasonable time period for a government agency to either meet the request or to inform the requester of refusal. |
| FACTUAL PORTIONS | (b) That requests for documents, part of which contain recommendations and advice, should be met with all factual material included but with the recommendations and advice deleted. |
| COST | (c) That an applicant seeking information must not be charged beyond a reasonable cost of search and duplication. |
| EXEMPTIONS | (d) That any exemptions from the general rule that all information is to be made public must be precise and narrow in scope. |

PROCEDURAL PROVISIONS

THAT any legislation enacted should contain in part the following in terms of procedure:

- | | |
|--------------|--|
| REQUEST FORM | (a) That a requester can commence a claim for access with that decision making forum adjudicating disputes within a reasonable time after the date of the initial request and/or the refusal of same. |
| STATUS | (b) That a requester can claim status under any legislation by specifying by reasonable subject matter only and not necessarily by the specification of a particular document the nature of his or her request, and presenting and/or mailing same to a government agency. |

BURDEN OF
PROOF

- (c) That the burden of proof as to why a document should not be released is upon the government.
- (d) That the dispute decision making forum can order that a government agency furnish requested documents or documents relating to a specific subject matter containing the following information:

POWERS
OF
FORUM

- (i) Itemization and classification for related documents.
- (ii) An index of related documents.
- (iii) Legal arguments to specifically identify the basis for claiming any document as confidential.

4. EXEMPTIONS

THAT the following list of exempt subject matters be considered as a full and proper list for inclusion in any legislation:

REVIEWABLE
IN-CAMERA
WITHOUT
WRITTEN
DECISION

- (a) National security
- (b) National defence
- (c) Cabinet documents (factual portion exempted)

REVIEWABLE
WITH
WRITTEN
DECISION

- (d) Internal working documents (factual portions exempted)
- (e) Law enforcement and current investigatory documents
- (f) Prohibited by statute
- (g) Personnel management
- (h) Personal and commercial privacy
- (i) Trade secrets "or other commercial or financial information relating to commercial or financial enterprises"

- (j) Material contained in confidential memos not available by law to a party other than an agency in litigation with the agency
- (k) Material in possession of a Minister not relating to the affairs of a department

- Notes:
- (1) Provincial use of national security and national defence in accordance with the power of the provinces to administer justice.
 - (2) Access to the above documents after 10 years subject to reasonable declassification.

NATIONAL SECURITY, DEFENCE EXEMPTIONS

ORAL DECISION

THAT if our legislators deem proper the right of a Minister of the Crown to file an affidavit with that decision making forum which adjudicates government information disputes under any proposed legislation to disallow the public access to a particular document or part thereof by means of a sworn statement under oath by a Minister of the Crown identifying that a particular document or part thereof consists substantially of and relates directly to a matter affecting the security or defence of Canada or a province in Canada, that any legislation enacted to deal with the exemptions of national security or defence will provide for the right of the decision making forum to examine in-camera the contents of any document which is referred to in any Ministerial affidavit and further to specify in writing upon the said affidavit by way of endorsement of the forum the particular paragraphs of the affidavit by number as numericalized therein which have caused the forum to decide upon the propriety of disallowing the public access to any documents or part thereof.

SEALED
DECISION

THAT no further written and/or oral reasons be provided for where access is denied, and that the record of the forum be forever sealed upon the request for same by a Minister of the Crown.

RIGHT
OF
REVIEW

THAT in the event that the forum decides that the affidavit of the Minister is not sufficient evidence to disallow public access to a particular document or part thereof on the grounds that the said affidavit does not contain proper justification for the denial of access, then that the forum shall provide written reasons for any decision made wherein the access to any particular document which was alleged to be exempt by any Ministerial affidavit which relates to the exemption of national security or national defence, and that the forum shall seal the written decision pending a request by a Minister of the Crown for a review hearing upon the face of the record which was presented to the decision making forum to a superior Court of law.

FORUM
OF
REVIEW

THAT the recommendation that the decision making jurisdiction of first instance in disputes involving a denial of access to any particular document on the basis of the exemption of national security or defence by means of Ministerial affidavit shall be vested in a Supreme Court Judge or panel of three Judges at the provincial level, and a Federal Court Judge or panel of three Federal Court Judges at the federal level, and that any review hearing jurisdiction shall be vested in a special panel of Judges of the Supreme Court of Canada.

5. COMMITTEE

INTERIM

THAT your Committee consider the merits of preparing an interim report as soon as is possible.

6. COMMITTEE

DISCUSSION

THAT your Commission consider the merits of discussing within its interim report the advantages and disadvantages of some or all of the subject matters expressed herein.

All of which is respectfully submitted by our Committee, a non-profit organization, representative of and supported by Canadians who seek the statutory implementation of their right of access of government information and the protection of their personal privacy within government documentation and during public government business by Legislatures in Canada and the Parliament of Canada.

DATED at Ottawa this 15th day of February, 1978.

ACCESS: A Canadian Committee for the
Right to Public Information

APPENDICE «RSI-2»

LES DROITS DU CITOYEN

FACE AUX POUVOIRS

POLITIQUES DISCRÉTIONNAIRES DU GOUVERNEMENT

Rédigé par ACCESS: Comité canadien pour le droit du
public à l'information

Adressé au Comité mixte des
rèlements et autres textes réglementaires
le 7 mars 1978

INTRODUCTION

ACCESS est un comité national non constitué en société qui représente plus de 2.5 millions de Canadiens. La liste des groupes ou associations qui y adhèrent est présentée partiellement à la page suivante.

ACCESS fonctionne actuellement sous la direction d'un exécutif de six personnes, installées à Ottawa, et qui gèrent les affaires du Comité conformément à ses statuts et résolutions. La composition de l'exécutif figure à la page suivante. Fondé en avril 1976 à Ottawa, ACCESS a connu une expansion considérable grâce au soutien que le public accorde aux objectifs visés par le Comité. Son but est de représenter l'opinion publique afin d'encourager le Parlement du Canada et les Assemblées législatives provinciales à adopter une loi prévoyant pour chacun le droit d'accès à l'information gouvernementale et à la protection de la vie privée dans les documents détenus par le gouvernement ainsi que dans le déroulement des affaires publiques. ACCESS se propose en outre d'appuyer la juste application de cette loi. En matière de réforme législative notamment, notre Comité recommande l'observation des principes suivants:

1. L'adoption par le Parlement du Canada et par les assemblées législatives provinciales d'une loi prévoyant l'accès du public à l'information gouvernementale et la protection de la vie privée dans les documents détenus par le gouvernement et dans le déroulement des affaires publiques, et ceci en une seule loi.
2. Les conflits relatifs à l'information gouvernementale devraient être tranchés par une autorité indépendante, qui pourrait être un commissaire, une commission, un tribunal ou une cour de justice, la décision étant susceptible d'appel devant l'autorité judiciaire.
3. La Loi devra comporter une liste d'exceptions définies de façon précise, le gouvernement supportant la charge de la preuve en ce qui concerne la classification des documents sujets à exception.
4. Il y aurait lieu de prévoir un examen à huis clos, (juge seulement) par un tribunal ou une cour de justice indépendants, des renseignements pour lesquels le gouvernement prévoit une exception dans la loi.
5. Il faudrait prévoir un contrôle à huis clos sans décision écrite pour certains sujets constituant, de l'avis des Assemblées législatives ou du Parlement, un secret d'État, comme la sécurité nationale, la défense et les documents du Cabinet.
6. Il faudrait prévoir également un examen à huis clos assorti d'une décision écrite pour tous les autres sujets qui, de l'avis des Assemblées législatives ou du Parlement, doivent faire l'objet d'une exception, comme les documents de travail (dont la partie consacrée aux faits devrait restée accessible), les sujets auxquels la loi confère un caractère secret, la gestion du personnel, la vie privée, les secrets industriels et les documents personnels des ministres.

LISTE DES ASSOCIATIONS ADHÉRENTES

Association des archivistes du Canada
Association des professeurs des universités canadiennes
Canadian Community Newspapers Association
Association Canadienne des éditeurs des quotidiens
Congrès du travail du Canada
Canadian Nature Federation
Fédération Canadienne des enseignants
La Guilde des services de presse - section canadienne
Ontario Public Interest Research Group
Periodical Writers Association of Canada
Alliance de la Fonction publique du Canada
Saskatchewan Library Association
Groupe de travail sur la responsabilité du gouvernement et des sociétés
Writers' Union of Canada

EXÉCUTIF D'ACCESS - 1977-1978

Président	Peter Rock
Président sortant	Terrence P. McLaughlin
Vice-président	Chris Bradshaw
Secrétaire responsable des dossiers	Michael A. Dagg
Secrétaire responsable de la correspondance	Lorna Rees-Potter
Trésorier	Donal Howe

INDEX DES PROPOSITIONS

<u>OBJET</u>	<u>PROPOSITIONS</u>
1. Access et le projet de loi sur la protection de la vie privée	- une seule loi
2. Mécanisme en cas de conflit	- autorité indépendante
Mécanisme de contrôle	- ombudsman
3. Dispositions concrètes	- Délais
	- Parties des documents réservées aux faits
	- Coûts
	- Exemptions
Procédure	- Forme de la requête
	- Statut du requérant
	- Fardeau de la preuve
	- Pouvoirs de l'autorité chargée de trancher le litige
4. Exceptions	- Énumération complète
Exceptions concernant la sécurité nationale et la défense	- Décision orale
	- Décision définitive
	- Droit d'appel
	- Autorité chargée de la révision
5. Rapport	- Rapport provisoire
6. Rapport	- Discussion

ACCESS présente pour étude à votre Comité six propositions de recommandations dont votre Comité pourrait s'inspirer, au cas où il jugerait bon de répondre par un rapport au document du gouvernement intitulé "La législation sur l'accès aux documents du gouvernement".

PROPOSITIONS

1. ACCESS ET LE PROJET DE LOI SUR LA PROTECTION DE LA VIE PRIVÉE

UNE SEULE
LOI

QUE la législation prévoyant pour chacun le droit d'accès à l'information gouvernementale et la protection de la vie privée dans les documents du gouvernement et dans le déroulement des affaires publiques fasse l'objet d'une seule loi, étant donné que l'accès à l'information publique et la protection du caractère privé des renseignements personnels constituent couramment deux aspects opposés d'un même sujet, à savoir précisément l'information gouvernementale.

QUE le statut juridique des individus en ce qui concerne l'accès du public à l'information gouvernementale et la protection des renseignements personnels exige que ces mêmes droits et procédures soient prévus en substance dans la loi.

2. MÉCANISME EN CAS DE CONFLIT

AUTORITÉ
INDÉPENDANTE

QUE les conflits surgissant à propos d'un projet de loi soient tranchés par une autorité indépendante qui pourrait être un commissaire, une commission ou un juge siégeant dans une cour de justice, étant donné qu'aucun ministre ne devrait pouvoir normalement agir à la fois comme juge et partie.

MÉCANISME DE CONTRÔLE

OMBUDSMAN

QUE l'on étudie la possibilité de nommer un ombudsman pour faciliter le règlement d'un conflit et pour formuler des recommandations à ce propos, mais que l'on prévoit comme une nécessité pour tous les citoyens une autorité impartiale de prises de décisions.

3. DISPOSITIONS CONCRÈTES

QUE de façon concrète, la loi prévoit notamment les points suivants:

- | | |
|------------|---|
| DÉLAIS | (a) Que l'on fixe un délai raisonnable au terme duquel un organisme gouvernemental devra répondre au requérant ou l'informer de son refus. |
| FAITS | (b) Que les demandes de documents dont une partie contient des recommandations et avis soient satisfaites pour ce qui est de tous les faits contenus dans le document, mais que les recommandations et avis soient supprimés. |
| COÛTS | (c) Que le requérant qui demande un renseignement ne se voit pas imposer des frais excessifs par rapport au coût de la recherche et de la reproduction des documents. |
| EXCEPTIONS | (d) Que toute exception à la règle générale de la publication de l'information dans sa totalité soit précise et étroite dans sa portée. |

PROCÉDURE

QU'en ce qui concerne la procédure, la loi contienne notamment les points suivants:

- | | |
|--|--|
| FORME DE LA
REQUÊTE | (a) Que le requérant puisse entamer une action auprès de l'autorité chargée de rendre une décision en cas de conflit dans un délai raisonnable après la date de la requête initiale et (ou) du rejet de cette dernière. |
| STATUT | (b) Que le requérant puisse demander le statut prévu par la loi en précisant la nature de sa requête par rapport à son objet et non pas nécessairement en indiquant un document particulier, puis en adressant cette requête à l'organisme gouvernementale en cause. |
| FARDEAU DE
LA PREUVE | (c) Que le fardeau de la preuve touchant l'impossibilité de communiquer le document incombe au gouvernement. |
| | (d) Que l'autorité chargée de trancher les litiges puisse ordonner qu'un organisme d'Etat fournisse les documents demandés ou les documents relatifs à un sujet particulier contenant les renseignements suivants: |
| POUVOIRS DE
L'AUTORITÉ
CHARGÉE DE
TRANCHER LES
LITIGES | (i) Relevé et classement des documents concernés |
| | (ii) Répertoire de ces documents |
| | (iii) Arguments juridiques permettant de justifier le caractère confidentiel d'un document. |

4. EXCEPTIONS

QUE l'on envisage d'inclore à la loi la liste d'exceptions suivantes:

- | | |
|---|--|
| EXAMEN À
HUIS CLOS
SANS
DÉCISION
ÉCRITE | (a) Sécurité nationale |
| | (b) Défense nationale |
| | (c) Documents du Cabinet (sauf les faits) |
| | (d) Documents de travail internes (sauf les faits) |
| EXAMEN
SANS
DÉCISION
ÉCRITE | (e) Documents relatifs à l'application de la loi ou à des enquêtes en cours |
| | (f) Documents auxquels la loi confère un caractère secret |
| | (g) Documents relatifs à la gestion du personnel |
| | (h) Documents relatifs à la vie privée des particuliers ou des industriels |
| | (i) Secrets industriels ou autres renseignements commerciaux ou financiers relatifs aux entreprises commerciales ou financières. |

- j) Information contenue dans une note confidentielle dont la loi interdit la communication à toute partie autre qu'un organisme en litige avec l'organisme qui en est détenteur
- k) Document détenu par un ministre et ne se rapportant pas aux affaires de son ministère

NOTES: (1) L'utilisation par une province de documents relatifs à la sécurité nationale ou à la défense nationale doit être conforme aux pouvoirs qu'elle détient pour administrer la justice.

(2) Les conditions d'accès aux documents ci-dessus pourraient être assouplies au bout de 10 ans.

EXCEPTIONS CONCERNANT LA SÉCURITÉ ET LA DÉFENSE NATIONALE

	QUE	si le législateur reconnaît à un ministre de la Couronne le droit de déposer un affidavit auprès de l'autorité chargée de trancher les litiges relatifs à l'information gouvernementale, ce conformément à un projet de loi, afin d'interdire l'accès à un document particulier ou à une partie dudit document au moyen d'une déclaration faite sous serment par un ministre de la Couronne constatant que ce document ou une partie de celui-ci consiste essentiellement en un sujet relatif à la sécurité ou à la défense du Canada ou d'une province du Canada ou s'y rapporte, que toute loi traitant des exceptions en matière de sécurité ou de défense nationale prévoit le droit, pour l'autorité chargée de trancher le litige, d'examiner à huis clos la teneur des documents mentionnés dans l'affidavit du ministre et de préciser en outre par écrit sur cet affidavit, sous forme d'approbation, quels sont les paragraphes, par ordre numérique qui l'ont amené à refuser l'accès à ce document ou à une partie de celui-ci.
DÉCISION DÉFINITIVE	QU'	aucun autre avis écrit et (ou) oral ne soit fourni en cas de refus de communication des documents et que les dossiers de l'autorité chargée de trancher les litiges soient définitivement clos si un ministre de la Couronne en fait la demande.
DROIT D'APPEL	QU'	au cas où cette autorité décide que l'affidavit du ministre n'est pas suffisamment étayé pour interdire l'accès du public à un document particulier ou à une partie de celui-ci aux motifs que ledit affidavit ne contient pas suffisamment de justifications pour cela, cette autorité devra alors fournir par écrit les motifs de toute décision accordant l'accès à un document particulier pour lequel l'affidavit ministériel demandait une exception au titre de la sécurité ou de la défense nationale, et elle devra en outre suspendre sa décision écrite en attendant qu'un ministre de la Couronne dépose une demande de révision des dossiers soumis à l'autorité chargée de trancher le litige auprès d'une cour supérieure de justice.

AUTORITÉ D'APPEL

QUE la décision de l'autorité de première instance dans les conflits comportant un rejet de la demande d'accès à un document particulier pour des motifs exceptionnels de sécurité ou de défense nationale au moyen d'un affidavit ministériel soit soumise à un juge de la Cour suprême ou à un comité de trois juges au niveau provincial et à un juge de la Cour fédérale ou à un comité de trois juges de cette Cour au niveau fédéral et que toute compétence en matière d'appel soit confiée à un comité spécial composé de juges de la Cour suprême du Canada.

5. RAPPORT PROVISOIRE DU COMITÉ

QUE le Comité envisage l'opportunité de rédiger un rapport provisoire aussitôt que possible.

6. DISCUSSION

QUE le Comité envisage l'opportunité de discuter, dans son rapport provisoire, des avantages et des inconvénients des questions évoquées ci-dessus.

Respectueusement soumis par notre Comité, organisme à but non lucratif représentant des Canadiens qui cherchent à obtenir la reconnaissance officielle de leur droit d'accès à l'information gouvernementale et la protection de leur vie privée dans les documents détenus par le gouvernement ainsi que dans le déroulement des affaires publiques traitées par les Assemblées législatives et le Parlement du Canada.

Fait à Ottawa, ce 15^e jour de février 1978.

ACCESS: Comité canadien pour le droit du public à l'information.



If undelivered, return COVER ONLY
Printing and Publishing,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7
En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEUL
Imprimerie et Édition,
Approvisionnement et Services Cana
45, boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

WITNESSES—TÉMOINS

From ACCESS:

Mr. Peter Rock, President;
Mr. Chris Bradshaw, Vice-President;
Mrs. Lorna Rees' Potter, Correspondence Secretary.

De ACCESS:

M. Peter Rock, président;
M. Chris Bradshaw, vice-président;
M^{me} Lorna Rees' Potter, secrétaire responsable de la
correspondance.

SENATE
HOUSE OF COMMONS

Issue No. 13

Thursday, March 2, 1978

Joint Chairmen:

Senator Eugene A. Forsey
Mr. Gerald W. Baldwin, M.P.

SÉNAT
CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 13

Le jeudi 2 mars 1978

Coprésidents:

Sénateur Eugene A. Forsey
M. Gerald W. Baldwin, député

*Minutes of Proceedings and Evidence
of the Standing Joint Committee on*

*Procès-verbaux et témoignages
du Comité mixte permanent des*

Regulations and other Statutory Instruments

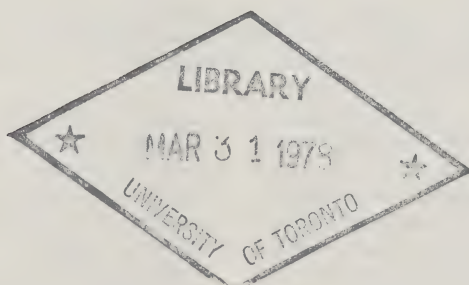
Règlements et autres textes réglementaires

RESPECTING:

Review of Statutory Instruments

CONCERNANT:

Examen des textes réglementaires



Third Session of the
Thirtieth Parliament, 1977-78

Troisième session de la
trentième législature, 1977-1978

STANDING JOINT COMMITTEE ON
REGULATIONS AND OTHER STATUTORY
INSTRUMENTS

Joint Chairmen:

Senator Eugene A. Forsey
Mr. Gerald W. Baldwin, M.P.

Vice-Chairman:

Mr. Kenneth Robinson, M.P.

Representing the Senate:

Senators:

Asselin	Ewasew
Bélisle	Godfrey

Representing the House of Commons:

Messrs.

Baker (<i>Grenville-Carleton</i>)	Gauthier (<i>Ottawa-</i>
Béchar	<i>Vanier</i>)
Brewin	Hnatyshyn

COMITÉ MIXTE PERMANENT DES
RÈGLEMENTS ET AUTRES TEXTES
RÉGLEMENTAIRES

Coprésidents:

Sénateur Eugene A. Forsey
M. Gerald W. Baldwin, député

Vice-président:

M. Kenneth Robinson, député

Représentant le Sénat:

Les sénateurs:

Lafond	Riley—(7)
--------	-----------

Représentant la Chambre des communes:

Messieurs

Holt (M ^{me})	Leblanc (<i>Laurier</i>)
Joyal	McKinley—(12)
Lambert	
(<i>Bellechasse</i>)	

(Quorum 7)

Les cogreffiers du Comité

Jacques Lahaie

Denis Bouffard

Joint Clerks of the Committee

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, MARCH 2, 1978

(14)

[Text]

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments met at 11:10 o'clock a.m. this day, the Joint Chairmen, the Honourable Senator Eugene A. Forsey and Mr. Gerald W. Baldwin, presiding.

Members of the Committee present:

Representing the Senate: The Honourable Senators Forsey and Lafond.

Representing the House of Commons: Messrs. Baker (*Grenville-Carleton*), Baldwin, Béchar, Lambert (*Bellechasse*), McKinley and Robinson.

In attendance: Mr. G. C. Eglington and Mr. M. Massey, Counsel to the Committee.

The Committee resumed consideration of its permanent reference section 26, The Statutory Instruments Act, 1970-71-72. c. 38. (*See Minutes of Proceedings, Thursday, November 24, 1977, Issue No. 1*).

The Committee considered SOR/72-69, SOR/72-141, SOR/72-142, SOR/73-179, SOR/73-272, SOR/73-301, SOR/74-201, SOR/74-285, SOR/74-510, SOR/74-511, SOR/75-72, SOR/76-191 Tariff By-laws under the National Harbours Board Act.

On SOR/73-104 Public Servants Inventions Regulations

It was agreed,—That Counsel to the Committee correspond further with the Instruments Officer of the Department of Consumer and Corporate Affairs with respect to certain comments by the Committee.

On SOR/76-647 Nordair-Boeing 737 Exemption Regulations.

It was agreed,—That Counsel to the Committee correspond further with the Instruments Officer of the Department of Transport with respect to certain comments by the Committee.

The Committee considered SOR/77-181 Seal Protection Regulations, amendment, SOR/76-443, SOR/77-440 Pacific Pilotage Coastal Tariff Regulations, and amendment, SOR/76-306, SOR/77-441 Pacific Pilotage Fraser River Tariff Regulations, and amendment, SOR/77-582 Laurentian Pilotage Authority Regulations, amendment, SOR/77-299 Port Alberni Harbour Small Vessel Facilities Tariff, amendment, SOR/77-324 Maple Products Regulations, SOR/77-573 Ontario Bean Order, amendment, SOR/77-608 Feed Regulations, amendment, SOR/77-639 Yukon Territory Fishery Regulations, amendment, SOR/77-729 Airport Traffic Regulations, amendment, SOR/76-583, SOR/77-381, SOR/77-631 Tariff of Charges for Exported Oil Products Order, amendment, SOR/76-734, SOR/77-528 General Preferential Tariff Order amendments, SOR/77-99, SOR/77-539 Windsor Harbour By-laws amendments, SOR/77-175 Customs Duties Drawback Regulations, amendment, SOR/77-197 Unemployment Insurance (Collection of Premiums) Regulations, amendment, SOR/77-223 Schedule A to the Customs Tariff,

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 2 MARS 1978

(14)

[Traduction]

Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires se réunit aujourd'hui à 11 h 10 sous la présidence de l'honorable sénateur Eugene A. Forsey et de M. Gerald W. Baldwin (coprésidents).

Membres du Comité présents:

Représentant le Sénat: Les honorables sénateurs Forsey et Lafond.

Représentant la Chambre des communes: MM. Baker (*Grenville-Carleton*), Baldwin, Béchar, Lambert (*Bellechasse*), McKinley et Robinson.

Aussi présents: M. G. C. Eglington et M. M. Massey, conseillers du Comité.

Le Comité poursuit l'étude de son ordre de renvoi permanent, article 26, Loi sur les textes réglementaires, 1970-1971-1972 c. 38. (*Voir procès-verbal du jeudi 24 novembre 1977, fascicule n° 1*).

Le Comité étudie les DORS/72-69, 72-141, 72-142, 73-179, 73-272, 73-301, 74-201, 74-285, 74-510, 74-511, 75-72, 76-191—Règlements concernant les tarifs en vertu de la Loi sur le Conseil des ports nationaux.

DORS/73-104—Règlement sur les inventions des fonctionnaires;

Il est convenu,—Que le conseiller du Comité communique de nouveau avec le préposé aux textes réglementaires du ministère de la Consommation et des Corporations concernant certains commentaires émis par le Comité.

DORS/76-647—Règlement d'exemption (Nordair-Boeing 737);

Il est convenu,—Que le conseiller du Comité communique de nouveau avec le préposé aux textes réglementaires du ministère des Transports concernant certains commentaires émis par le Comité.

Le Comité étudie le DORS/77-181—Règlement de protection des phoques—Modification, les DORS/76-443, 77-440—Règlement sur les tarifs de pilotage côtier de l'Administration de pilotage du Pacifique et Modification, les DORS/76-306, 77-441—Règlement sur les tarifs de pilotage du Pacifique (fleuve Fraser) et Modification, le DORS/77-582—Règlement de l'Administration de pilotage des Laurentides—Modification, le DORS/77-299—Tarif des installations pour petits bâtiments du port de Port Alberni—Modification, le DORS/77-324—Règlement sur les produits de l'érable, le DORS/77-573—Décret relatif aux haricots de l'Ontario—Modification, le DORS/77-608—Règlement sur les aliments du bétail—Modification, le DORS/77-639—Règlement de pêche du territoire du Yukon—Modification, le DORS/77-729—Règlement sur la circulation aux aéroports—Modification, les DORS/76-583, 77-381, 77-631—Décret du tarif des redevances sur les produits pétroliers exportés—Modifications, les DORS/76-734, 77-528—Décret du tarif de préférence général—Modifications, les DORS/77-99, 77-539—Règle-

amendment, SOR/77-272 General Radio Regulations, amendment, SOR/77-298 International Pacific Halibut Convention Regulations, amendment, SOR/77-300 Oshawa Harbour Commissioners By-laws, amendment, SOR/77-319 Manitoba Milk Marketing Levies Order, amendment, SOR/77-336 Western Grain Stabilization Regulations, amendment, SOR/77-410 Veterans Treatment Regulations, amendment, SOR/77-509 Cucumber Stabilization Regulations, SOR/77-510 Tomato Stabilization Regulations, SOR/77-516 Narwhal Protection Regulations, amendment, SOR/77-522 Adjustment Assistance Benefit Regulations (Footwear and Tanning Workers) amendment, SOR/77-574, SOR/77-628, SOR/77-629, SOR/77-764 Natural Gas Prices Regulations, amendments, SOR/77-581 Small Vessel Regulations, amendment, SOR/77-589 Early Potato Stabilization Regulations, amendment, SOR/77-590 Farm Credit Regulations, amendment, SOR/77-591, SOR/77-592, Post-Secondary Education Adjustment Payments Regulations, amendment, SOR/77-596 Emergency Radio Frequency and Visual Interception Signals Order.

Counsel to the Committee answered questions.

The Joint Chairman authorized that certain correspondence and comments by Counsel to the Committee be printed *in extenso* in the evidence of this day's meeting.

At 12:43 o'clock p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

ment du port de Windsor—Modifications, le DORS/77-175—Règlement de drawback des droits de douane—Modification, le DORS/77-197—Règlement sur l'assurance-chômage (perception des cotisations)—Modification, le DORS/77-223—Annexe A du Tarif des douanes—Modification, le DORS/77-272—Règlement général sur la radio, Partie II—Modification, le DORS/77-298—Règlement de la Convention internationale du flétan du Pacifique—Modification, le DORS/77-300—Règlement des commissaires du port d'Oshawa—Modification, le DORS/77-319—Ordonnance sur les cotisations à payer pour la commercialisation du lait du Manitoba—Modification, le DORS/77-336—Règlement sur la stabilisation du revenu des producteurs de céréales de l'Ouest—Modification, le DORS/77-410—Règlement sur le traitement des anciens combattants—Modification, le DORS/77-509—Règlement sur la stabilisation du prix des concombres, le DORS/77-510—Règlement sur la stabilisation du prix des tomates, le DORS/77-516—Règlement sur la protection des narvals—Modification, le DORS/77-522—Règlement sur les prestations d'aide à l'adaptation (travailleurs des industries de la chaussure et du tannage)—Modification, les DORS/77-574, 77-628, 77-629, 77-764—Règlement sur les prix du gaz naturel—Modifications, le DORS/77-581—Règlement sur les petits bâtiments—Modification, le DORS/77-589—Règlement sur la stabilisation du prix des pommes de terres hâtives—Modification, le DORS/77-590—Règlement sur le crédit agricole—Modification, les DORS/77-591, 77-592—Règlement sur les paiements de rajustement pour l'enseignement post-secondaire—Modification, le DORS/77-596—Ordonnance sur la fréquence radio de secours et les signaux visuels d'interception.

Le conseiller du Comité répond aux questions.

Le coprésident autorise qu'une certaine correspondance et les commentaires émis par le conseiller du Comité soient joints *in extenso* aux témoignages de la séance d'aujourd'hui.

A 12 h 43, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le cogreffier du Comité

Jacques Lahaie

Joint Clerk of the Committee

EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Thursday, March 2, 1978

• 1108

[Texte]

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Gentlemen, I think we have a quorum and we will proceed, welcoming Mr. Lambert, a very distinguished member of the House of Commons, who is going to make a very valuable contribution to this committee.

I do not know whether my Co-Chairman will be here or not. I understand he is making an appearance before the Unity committee and I was told this was probably today. In the assumption that he will not come, I will start with the proceedings because we have a fair number of things to deal with.

Now, the first we have is an old problem considered by the committee twice previously. It deals with SOR/72-69, SOR/72-141, SOR/73-179, SOR/73-272, SOR/73-301, SOR/74-201, SOR/74-285, SOR/74-510, SOR/74-511, SOR/75-72, all dealing with tariff by-laws promulgated under the National Harbours Board Act. There are some documents I think to be printed and put on the record and if I am wrong you might mention it as I go along, Mr. Clerk: a letter dated July 27, 1976 from Mr. Robert Gaulin, General Counsel of the National Harbours Board to Mr. Eglington; a letter dated March 21, 1977 from Mr. Eglington to Mr. Gaulin; and a letter dated November 18, 1977 from Mr. Gaulin to Mr. Eglington, and if it meets the . . .

• 1110

Mr. Lambert: Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Mr. Lambert.

M. Lambert: Avant de commencer nos délibérations je voudrais invoquer le Règlement.

Je dois tout d'abord dire que c'est avec beaucoup de regret qu'en ma qualité de membre de ce Comité, je n'ai pu assister à toutes les séances. C'est une preuve de plus qu'il est impossible, dans le cadre de notre procédure, de pouvoir espérer une pleine participation de tous les membres de ce Comité, une participation entière de chacun des partis.

Au moment où je vous parle, monsieur le président, je devrais être présent à trois endroits. Il m'est impossible de le faire. Je pense que le même problème se pose à plusieurs autres députés. Il se pose d'une façon plus particulière aux membres de mon parti, parce que nous ne sommes pas nombreux; nous sommes surchargés, et malgré notre bonne volonté de vouloir participer à toutes les délibérations de tous les comités, cela nous est mathématiquement impossible.

J'ai bien apprécié le communiqué du président dans lequel il dit espérer une plus grande participation des membres! Je voudrais qu'il en soit ainsi. C'est pour cela, encore une fois, monsieur le président, je voudrais qu'on se penche très sérieusement sur ce grave problème afin que la Chambre et les comités ne siègent pas en même temps.

J'ai déjà formulé le vœu que la Chambre puisse siéger des jours déterminés, et que les comités, également, siègent des jours déterminés. Je comprends, monsieur le président, le

TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le jeudi 2 mars 1978

[Traduction]

Le coprésident (M. Baldwin): Messieurs, je crois que nous avons le quorum et nous allons donc nous lancer dans notre travail et je souhaite la bienvenue à M. Lambert, député très éminent de la Chambre des communes, qui apportera une contribution enrichissante à notre comité.

Je ne sais pas si le coprésident va venir mais je crois comprendre qu'il doit comparaître devant le comité sur l'unité probablement aujourd'hui. En présumant qu'il ne viendra pas, je vais commencer de toute façon, car nous avons pas mal de questions à étudier.

Tout d'abord nous avons ici un problème qui a déjà été étudié deux fois par le comité. Il s'agit des DORS/72-69, DORS/72-141, DORS/73-179, DORS/73-272, DORS/73-301, DORS/74-201, DORS/74-285, DORS/74-510, DORS/74-511, DORS/75-72 tous traitant des règlements concernant les tarifs en vertu de la Loi sur le Conseil des ports nationaux. On devra imprimer au procès-verbal certains documents,—et si je me trompe, j'espère, monsieur le greffier, que vous me corrigerez: une lettre, en date du 27 juillet 1976, de M. Robert Gaulin, conseiller juridique général du Conseil des ports nationaux, à M. Eglington; une lettre, en date du 21 mars 1977, de M. Eglington à M. Gaulin; et une lettre du 18 novembre 1977 de M. Gaulin à M. Eglington; si le comité est d'accord . . .

M. Lambert: Monsieur le président.

Le coprésident (M. Baldwin): Monsieur Lambert.

Mr. Lambert: Before beginning the proceedings, I have a point of order.

First, I would like to say that I regret immensely that, as a member of this Committee, I have not been able to attend all the meetings. It proves once more, that it is impossible, under our procedure, to hope to have a full participation of all the members of this Committee, from every party.

Mr. Chairman, at this very moment, I should be in three different places. Of course, it is impossible. I think that several other members have the same problem. But it is particularly serious for the members of my party, since we are so few. We are overloaded with work, and despite our desire to participate in the proceedings of all the committees, it is mathematically impossible.

I do appreciate the memorandum from the Chairman in which he hopes that we will have a greater attendance of the members! I wish it could be so. And that is why, Mr. Chairman, that we should once more consider very seriously this grave problem, in order that the House not sit at the same as the committees.

I have already voiced the hope that the House would sit on specific days, and that the committees would also sit on specific days. I understand the problem, Mr. Chairman. Cer-

[Text]

problème. Peut-être certains députés se considéreraient-ils engagés, seulement les jours où leur comité siège. Mais je ne pousse pas que ce soit cela la fonction même du député. Je considère personnellement que la fonction du député c'est d'être présent à Ottawa, tous les jours, quand la session suit son cours, que ce soit pour participer aux débats de la Chambre des communes ou aux travaux des différents comités. C'est pour cela, une fois de plus, je dis que la Chambre des communes devrait siéger le lundi, le mardi ou le mercredi, et que les comités devraient siéger le jeudi et le vendredi. Il faudrait que les députés, membres des différents comités, puissent être présents aux séances de ces comités sans avoir à l'idée qu'à la Chambre des communes il y a également une séance. Il faudrait répartir notre temps... Et le Comité, dont nous sommes membres, le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires, devrait se pencher sérieusement sur ce problème afin de faciliter le plus possible la participation des membres à chacun des comités, indépendamment du fait que la Chambre pourrait siéger en même temps.

• 1115

Je pense que, si on pouvait en arriver à formuler des suggestions véritablement valables, le peuple sera en mesure de comprendre cela. Depuis l'avènement de la diffusion de nos délibérations à la Chambre des communes à la télévision, il y a énormément de gens qui se posent la question: C'est quoi ça la Chambre des communes? C'est quoi ça la période de la présentation des motions en vertu du règlement 43? C'est quoi ça la période des questions?

Je pense que notre responsabilité est grande et qu'on devrait faire des recommandations pour qu'au cours de ces périodes qui sont diffusées à l'intention du public, on puisse expliquer d'une façon claire la procédure de la Chambre des communes et des comités, afin que le public soit en mesure de saisir véritablement le pourquoi de telle ou telle procédure au lieu de nous ridiculiser, comme cela se fait parfois, malheureusement. Bien qu'on comprenne très bien que les comités, c'est réellement un organisme très sérieux qui a des fonctions particulières. La Chambre des communes, c'est après tout la continuation logique des délibérations en comité. C'est là, en somme, que les comités font rapport de leurs délibérations, de leurs recommandations.

Si le public était informé de cela, je pense que ça serait de nature à revaloriser non pratiques parlementaires de la Chambre des communes et des comités dans l'opinion publique. Monsieur le président, mon propos, qui est énoncé de façon très sérieuse et objective, vise à faciliter la participation des petits partis. On se plaît à les appeler les petits, mais dans l'Evangile, à un moment donné, le Christ a dit: «laissez venir à moi les petits». Il aimait cela s'exprimer comme ceci.

Moi, je me considère comme faisant partie d'un parti plus petit que les grands partis, mais je considère également que notre rôle est essentiel, et que notre rôle de député est à l'égal du rôle des députés des grands partis. Il faut nous faciliter la possibilité de remplir notre rôle, afin d'être en mesure de faire valoir nos points de vue. Il faudrait également établir un partage du temps qui nous permette d'être présents à tous les comités.

[Translation]

tain members might consider themselves committed only on those days when their committee meets. But I think that is the very role of the member. In my view, the role of the member is to be present in Ottawa, on all the days when the session is in progress, whether he attends the debates in the House of Commons, or works in various committees. That is why I reiterate that the House should sit on Mondays, Tuesdays and Wednesdays, and that committees should meet on Thursdays and Fridays. Members of Parliament, who are members of different committees, should be able to attend those committees without having to keep in mind that the House is also sitting. We need to reallocate our time... The Joint Standing Committee on Regulations and Other Statutory Instruments, of which we are members, should consider this problem in depth, in order to facilitate as much as possible the participation of members to each of the committees, even though the House might be sitting at the same time.

And should we come up with truly useful proposals, the people would surely understand. Since we began the telecast of the proceedings of the House, a great number of people have asked themselves the question: What exactly is the House of Commons? What exactly is Motion under Standing Order No. 43? What is the Question Period?

We have an important responsibility, and we should make certain recommendations, to ensure, that during those periods which are broadcast to the public, the procedure of the House of Commons and its committees be explained very clearly, so that the public will truly be able to grasp the meaning of such and such a procedure, rather than making us the object of ridicule, as unfortunately happens, even though we understand very well that the committees are an important body with very specific roles. The House of Commons indeed is the logical extension of the committee proceedings. It is to that House that the committees report their debates and make their recommendations.

If the public were so informed, this would tend to enhance, in the eyes of the public, the value of our parliamentary practices in the House of Commons and in committees. Mr. Chairman, my proposal, which is seriously and objectively tendered, means to facilitate the participation of the little parties. We denigrate those parties by calling them little, but in the Gospel, at one time Christ said: "Let the little ones come unto me". He liked to express himself that way.

Certainly I consider that I am part of a party smaller in number than the great parties, but I also consider that our role is essential and, as a member of Parliament, equal to the role of the members of the large parties. We must be given the opportunity to fulfil our role, in order that we may set forth our opinions. Thus, we should allocate time in such a way that we might be present at all the committee meetings.

[Texte]

Monsieur le président, c'est le rappel au Règlement que je voulais soulever ce matin, justement en raison du communiqué que nous avons reçu, indiquant que le Comité mixte des règlements et autres textes réglementaires souffre parfois du manque de présence de ses membres et qu'il n'est pas aussi efficace qu'il devrait l'être.

Je pense que, si on s'attardait quelque peu sur cette répartition du temps afin d'établir des jours de séance des comités et des jours de séance de la Chambre, on en arriverait à donner à notre pays une meilleure administration au niveau parlementaire et également au niveau des comités.

• 1120

Merci, monsieur le président.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Thank you, Mr. Lambert. Mr. Robinson.

Mr. Robinson: I would merely add to what the honourable member has said. I agree it is difficult always to attend committees and sometimes the times scheduled for committees are not convenient to all the members taking part in them. I assume the honourable member was referring, at least in part, to an article that appeared in *The Citizen* yesterday where a number of members of Parliament were named as not attending a meeting. I think this is not helpful to members of Parliament; it is not helpful to anybody just to list a number of names without finding out more about why they were not there. I stack my record against anybody in the House of Commons in terms of attending meetings of committees.

I doubt if there is anybody in the past who has attended more committee meetings in the House of Commons than I have and I take exception to somebody writing this kind of material in the paper indicating, in effect, that I do not attend meetings. I think what they should do before they start writing this kind of thing and naming names, they should check into the background of each of the members and find out how many committees they have attended during the year and find out what their record is before they start slandering them in this way. If this is what the honourable member is referring to then I agree with him. It is not always easy to attend all the meetings; sometimes there are several meetings at the same time.

I have this problem all the time by being on Health and Welfare and Justice and Statutory Instruments, and it is just impossible to be always in two places at once and I think the writer of this column, this Frank Howard, should look into some of this kind of thing and write a proper article and not the kind of stuff we read in that article of March 1, 1978.

Mr. Béchard: Is that the Frank Howard we know? It must be the one we know.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Thank you, Mr. Robinson. I think as well Mr. Lambert was also referring to the letter sent down by the Joint Chairman which dealt with the unhappy situation, I think, a week ago last Tuesday. However, the point of order raised is probably beyond the strict competence of this Committee. I agree; I have been here for 20 years and this problem of committee sittings, the opportunity for

[Traduction]

Mr. Chairman, there is the point of order I wished to raise this morning, in view of the memorandum we received indicating that the Joint Committee on Regulations and Other Statutory Instruments often has difficulties due to the poor attendance of its members, and that therefore it is not as effective as it might be.

I believe that if we considered seriously this allocation of time, in order to establish specific days of meetings of committees and of sittings of the House, we would ensure a better administration of our country at both the parliamentary and committee levels.

Thank you, Mr. Chairman.

Le coprésident (M. Baldwin): Merci, monsieur Lambert. Monsieur Robinson, vous avez la parole.

M. Robinson: Je voudrais simplement ajouter que je suis d'accord pour dire qu'il n'est pas toujours facile d'assister à tous les comités car il y en a qui siègent simultanément. Je suppose que l'honorable député voulait parler d'un article qui a paru hier dans le *Citizen* où on donnait le nom d'un certain nombre de députés n'ayant pas assisté à une séance. Je ne pense pas que cela aide à la réputation de tous de donner ainsi des noms sans chercher à savoir pourquoi les députés n'étaient pas présents. Je prétends que j'assiste à autant de séances de Comités que n'importe quel autre député de la Chambre.

Je doute que l'an passé il y ait eu à la Chambre des communes un député qui ait assisté à autant de séances que moi et je m'oppose vigoureusement à ce qu'on écrive dans les journaux que je n'assiste pas à des séances. Je pense qu'avant de citer des noms, ceux qui rédigent ces articles devraient vérifier ce qu'a fait chaque député au cours de l'année, car c'est là des calomnies. Si c'est l'article dont parlait l'honorable député, alors je suis totalement d'accord avec lui, car on ne peut pas assister à plusieurs séances à la fois.

Vu que je fais partie du comité de la Santé et du Bien-Être, de celui de la Justice et de celui des Textes réglementaires, je ne puis être à deux endroits en même temps et le rédacteur de cette chronique, Frank Howard, devrait faire attention à ce qu'il écrit au lieu de pondre des choses comme cet article du premier mars 1978.

M. Béchard: Est-ce que c'est le Frank Howard que nous connaissons? Ce doit être lui.

Le coprésident (M. Baldwin): Merci, monsieur Robinson. Je crois que M. Lambert voulait aussi parler de la lettre envoyée par le coprésident, je crois, il y a eu une semaine mardi dernier, qui traitait de cette situation malheureuse. Mais cette question est probablement en dehors de la compétence de notre comité. Cela fait 20 ans que j'ai constaté qu'il y avait ce

[Text]

members of both houses to discharge their responsibilities in their respective houses and in committees is so far one that has not been solved. It should be solved.

It could be solved and the views put forward by Mr. Lambert have been discussed beforehand, the dividing of the week into days for sittings in the House and other days for committee meetings. I will undertake, Mr. Lambert, to see that it is discussed when we have a steering committee meeting. I, personally, agree with much of what you have to say. I think all of us on both sides of the House are aware of the problem and we know how it affects us. We know how it inhibits our opportunity to do the work we should do and as sensible people sometimes we should rise above the establishment and make rules that are acceptable.

I would say more about it but it is probable that we are going to be entering into a very interesting phase of public life in the course of the next few weeks and, of course, if that is the case it may not be until the time that the people who return here may hopefully profit from what you have said and from the experience of others who come back here and maybe, when we start over, we will start over with something better and a more acceptable arrangement as to time of meetings. But I will undertake to take it up with the steering committee. I will certainly mention it in our party and I am sure Mr. Robinson will see that the matter is discussed with the people who are involved in setting the meetings.

At the moment, all I can do is take note of it and express my understanding and sympathy and see that the matter is not lost, and certainly by the time the next Parliament rolls around maybe there will be enough of us who feel that way still here to do something about it.

Mr. McKinley: Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Mr. McKinley.

Mr. McKinley: Right along that line, I recognize that there are about 40 per cent of the members probably doing most of the committee work around here and a large part of the problem, I think, stems from the fact that many members feel that committees are more or less irrelevant and they are a waste of time.

• 1125

I believe some of that could be rectified by supplying the committees with a certain amount of more power than what they have at the present time. I feel that is the reason that a lot of members do not want to attend committees. Now I was the member that they called on here a week or more ago on this Committee, not being formally a member of the Committee, to come here and represent the House of Commons so they could hear witnesses. But I feel the basic root of the problem is the fact that the committees do not have the kind of power that members feel they should have to make it necessary for them to attend and take part. They feel it is too much of a waste of time. I think if we could rectify some of that situation the problem would partially solve itself.

[Translation]

problème pour les séances de comité qu'il y avait conflit entre le temps donné à la Chambre et aux comités.

On devrait donc résoudre cette question et la suggestion de M. Lambert a déjà été soulevée: diviser la semaine en jours de séances à la Chambre et en jours de séances en comités. Je vais m'occuper de ce qu'on en discute au comité de direction et je suis d'accord avec ce que vous dites, monsieur Lambert. Je crois que nous sommes tous d'accord pour dire que notre travail en est gêné et qu'il faudrait insister pour faire établir des règlements qui soient acceptables.

Je pourrais en dire plus, mais nous allons entrer dans une phase très intéressante de la vie publique au cours des prochaines semaines et naturellement, si tel est le cas, cela ne sera pas avant le retour des députés que nous pourrions profiter, nous l'espérons, de ce qui a été dit et de l'expérience des autres qui reviendront ici pour «inaugurer» de nouveaux règlements plus acceptables concernant les heures de séances. De toute façon, je soulèverai la question auprès du comité de direction et à notre parti et je suis sûr que M. Robinson s'arrangera pour en discuter avec les personnes qui s'occupent d'établir les séances.

Pour l'instant, tout ce que je puis faire, c'est en prendre note et dire que je vous comprends et que je sympathise avec votre point de vue et que ce que vous avez dit ne sera pas perdu et que au moment où le prochain Parlement commencera, il y en aura suffisamment qui penseront ainsi pour qu'on fasse quelque chose à ce sujet.

M. McKinley: Monsieur le président.

Le coprésident (M. Baldwin): Monsieur McKinley.

M. McKinley: Dans la même optique, je crois que ce sont 40 p. 100 des députés qui font probablement la plupart du travail des comités et qu'une grande partie du problème que nous controns découle du fait que beaucoup de députés pensent que les comités sont plus ou moins une perte de temps.

Je crois qu'on pourrait rectifier cette situation en donnant au Comité plus de pouvoirs car c'est là la raison pour laquelle les députés ne veulent pas assister aux séances de comités. Et on m'a demandé il y a une semaine ou plus de venir ici représenter la Chambre des communes pour entendre les témoins alors que je ne suis pas un membre officiel du Comité. Mais je crois que, fondamentalement, le problème est que les comités n'ont pas le genre de pouvoirs que les membres des comités voudraient qu'ils aient. Ils pensent que c'est une perte de temps. Je crois que si nous pouvions rectifier cette situation, le problème serait partiellement résolu.

[Texte]

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Thank you, Mr. McKinley. That is quite right.

Now, if I might, I think I would ask for an agreement that the letters I refer to be printed. Is that agreed?

Some hon. Members: Agreed.

July 27, 1976

Mr. G. C. Eglington
Counsel
Standing Joint Committee on
Regulations and Other
Statutory Instruments
The Senate
Ottawa

Re: Diverse Tariff By-laws under the National Harbours Board Act, Section 14—SOR/72-69, SOR/72-141, SOR/73-179, SOR/73-272, SOR/73-301, SOR/74-201, SOR/74-285, SOR/74-510, SOR/74-511, SOR/75-72. Our File No. 720-0

Dear Mr. Eglington:

Your letter of July 21, 1975 to Mr. H. W. Gordon has been referred to me for reply.

The Committee's concern is twofold: first, whether or not the several provisions excluding altogether liability of the National Harbours Board in certain stated circumstances are *ultra vires* because s.14(1)(e) of the National Harbours Board Act would appear to be confined to limiting liability in situations of negligence on the part of an officer or employee of the Board, and second, whether such exclusion of liability is contrary to Criterion 6 as tending to the ousting of the jurisdiction of the courts.

Before dealing with the many interesting points raised I would like to say something about the Board's role in Canada's transportation industry.

To quote from an address by Mr. D. E. Taylor, then Chairman of the Board, on February 19, 1974:

"Investment in the civil marine infrastructure by the Federal Government in Canada (ports, harbours, canals, marine service assets, etc.) totals nearly \$3 billion. The annual cost of operation of this system (maintenance, labour, operation, etc.) is approximately \$250 million without provision for interest on investment or depreciation. Annual amortization costs for the \$3 billion capital referred to above would be approximately \$450 million. Therefore in any cost recovery system we might talk about, something in the order of \$700 million per year would be required. Present recovery totals about \$100 million per year, a major portion of which comes from port and harbour charges. Therefore, it can be argued that the Federal Government presently contributes annually about \$600 million to the support of the existing marine transportation network."

[Traduction]

Le coprésident (M. Baldwin): Merci, monsieur McKinley. Vous avez parfaitement raison.

Si vous le permettez, j'aimerais obtenir votre accord pour faire annexer ces lettres au procès-verbal; êtes-vous d'accord?

Des voix: D'accord.

Le 27 juillet 1976

Monsieur G. C. Eglington,
Conseiller
Comité mixte permanent
des règlements et autres
textes réglementaires,
Le Sénat,
OTTAWA.

Objet: Divers règlements tarifaires établis en vertu de la Loi sur le Conseil des ports nationaux. DORS/72-69, DORS/72-141, DORS/73-179, DORS/73-272, DORS/73-301, DORS/74-201, DORS/74-285, DORS/74-510, DORS/74-511, DORS/75-72. Notre dossier: N° 720-0

Monsieur:

Votre lettre du 21 juillet 1975, adressée à Monsieur H. W. Gordon, m'a été remise pour que j'y réponde.

Les préoccupations du Comité portent sur deux aspects: premièrement, à savoir si les diverses dispositions excluant la responsabilité du Conseil des ports nationaux dans certaines situations déterminées sont *ultra vires* étant donné que l'alinéa 14(1)e) de la Loi sur le Conseil des ports nationaux semble permettre que la responsabilité soit limitée uniquement en cas de négligence de la part d'un fonctionnaire ou d'un employé du Conseil et, deuxièmement, à savoir si l'exclusion de cette responsabilité ne va pas à l'encontre du Critère 6 du fait qu'elle tend à exclure tout recours devant les tribunaux.

Avant de passer aux nombreux points intéressants que vous avez soulevés, j'aimerais dire un mot sur le rôle du Conseil dans l'industrie canadienne du transport.

La citation suivante est tirée d'une allocution prononcée le 19 février 1974 par M. D.E. Taylor, à l'époque président du Conseil:

«L'investissement du gouvernement fédéral au Canada dans l'infrastructure de la Marine civile (ports, canaux, biens et services de la marine, etc.) se chiffre à près de \$3 milliards. Le coût d'exploitation annuel de ce système (entretien, main-d'œuvre, exploitation, etc.) s'élève à environ \$250 millions, compte non tenu de l'intérêt sur les investissements ou de la dépréciation. Les coûts d'amortissement annuels de ce capital de \$3 milliards se chiffraient à environ \$450 millions. Par conséquent, tout système de recouvrement des frais auquel nous songerions nécessiterait la somme d'environ \$700 millions par année. Le recouvrement actuel se chiffre à environ \$100 millions par année, dont une partie importante provient des droits de port. Ainsi, on peut prétendre qu'aujourd'hui, la contribution annuelle du gouvernement fédéral au financement

[Text]

It can readily be seen that the Board does not provide the services covered by its tariffs on the same basis as the private sector does. It follows that the Board cannot assume the same liabilities as if its tariffs not only ensured the recovery of its costs but a profit. The Board therefore must be protected from liabilities which it might otherwise be saddled with on a strict interpretation of the duties which usually attend the offer of property or services for a money consideration.

I suggest that it is in the light of these facts of economic life that must be viewed the Governor-in-Council's exercise of his power to limit the Board's liability.

Premise: S.14(1)(e) of the Act empowers the Governor-in-Council to stipulate the terms and conditions upon which a service is provided by the Board and expressly states that those terms and conditions may include any affecting the civil liability of the Board in the event of negligence on the part of any officer or employee.

Objection 1: If the subsection had said nothing as to civil liability the Committee considers that it would not be interpreted as extending to the exclusion of civil liability, partly because the courts frown on such exclusion clauses and partly because the paragraph would not be construed as including a power to exclude the jurisdiction of the courts, especially when s.38 of the Act expressly contemplates the civil liability of the Board in the ordinary manner before the courts as between subject and subject.

Response: With the greatest respect, I suggest that it is wrong to say that any particular piece of legislation excludes the jurisdiction of the courts unless it specifically says so by denying any right of appeal or review by *certiorari*, etc.

Otherwise all legislation could be said to exclude the jurisdiction of the courts because all legislation in some way restricts the courts' field of interpretation; even when rights are bestowed the corresponding liability created results in the withdrawal of a common law right from the party made liable.

S. 38 of the Act, in permitting certain claims against the Board to be sued for and prosecuted in any court having jurisdiction for like claims between subjects must not be interpreted to cut down the power given the Governor-in-Council by s. 17(1)(e) to affect the Board's liability. It does not create any right of action but merely provides for a procedure for the enforcement of any existing right of action.

S. 38 already existed as s. 37 of R.S.C. 1952, c. 187, when s. 14(1)(e) was enacted by 1953-54, c. 60, s. 6(2), which repealed s. 13(1)(e) of R.S.C. 1952, c. 187, to provide that the Governor-in-Council's powers extended to the stipulation of

[Translation]

du réseau de transport maritime actuel s'élève à environ \$600 millions.»

Il est fort aisé de constater que le Conseil ne fournit pas les services couverts par ses tarifs sur la même base que le secteur privé. Il en résulte que le Conseil ne peut assumer les mêmes responsabilités que si ses tarifs, en plus d'assurer le recouvrement de ses frais, lui faisaient réaliser un profit. Par conséquent, il faut protéger le Conseil contre la responsabilité qui pourrait autrement lui incomber si l'on interprétait strictement à son égard les devoirs qui accompagnent habituellement l'offre de biens ou de services en échange d'espèces.

Je suis d'avis qu'il faudrait envisager l'exercice du pouvoir que détient le gouvernement en conseil de limiter la responsabilité du Conseil, en tenant compte de cette réalité économique.

Exposé: L'alinéa 14(1)e) de la Loi accorde au gouverneur en conseil le pouvoir de stipuler les termes et conditions régissant l'offre d'un service par le Conseil et déclare expressément que ces termes et conditions peuvent comprendre toute modalité visant la responsabilité civile du Conseil en cas de négligence de la part d'un fonctionnaire ou d'un employé.

Première objection: Si le paragraphe n'avait rien prévu relativement à la responsabilité civile, le Comité est d'avis que l'alinéa n'aurait pas été interprété comme permettant l'exclusion de la responsabilité civile, d'une part parce que les tribunaux ne voient pas d'un bon œil ce genre de clauses limitatives et d'autre part parce que l'alinéa n'aurait pas été interprété comme comprenant le pouvoir d'exclure les recours devant les tribunaux surtout que l'article 38 de la Loi stipule expressément que la responsabilité civile du Conseil fait l'objet devant les tribunaux des procédures ordinaires comparables à celles qui s'appliquent entre sujets.

Réponse: Avec tout le respect que je vous dois, j'estime qu'il est erroné de prétendre que toute loi exclut les recours devant les tribunaux à moins qu'il n'y soit expressément énoncé que le droit d'appel n'existe pas que l'examen en vertu d'une ordonnance de *certiorari* est impossible, etc.

Autrement, il serait aisé de prétendre que toutes les lois excluent les recours devant les tribunaux car toutes les lois restreignent d'une manière ou d'une autre les possibilités d'interprétation des tribunaux; même dans le cas où ces droits sont accordés, la responsabilité correspondante ainsi créée entraîne le retrait d'un droit de common law à la partie rendue responsable.

Il ne faudrait pas croire que l'article 38 de la Loi, en permettant que certaines réclamations contre le Conseil fassent l'objet d'actions en justice devant un tribunal quelconque auquel ressortissent les réclamations analogues entre sujets, réduise le pouvoir accordé au gouverneur en conseil dans l'alinéa 14(1)(e) de limiter la responsabilité du Conseil. Il ne crée aucun droit de poursuite il ne fait qu'instituer une procédure d'application de tout droit de poursuite existant.

L'article 38 existait déjà sous la forme de l'article 37 du S.R.C. 1952, c.187, alors que l'alinéa 14(1)(e) a été mis en vigueur par le paragraphe 6(2), de 1953-1954, c. 60, qui abrogeait l'alinéa 13(1)(e) du S.R.C. 1952, c. 187, pour

[Texte]

the terms and conditions (including any affecting the civil liability of the Board) upon which use may be made of Board property or service performed by the Board.

Objection 2: The Committee considers that the power to exclude liability and to bar the subject from the courts would require clear and express words by Parliament and in any event should not be the subject of delegated legislation but rather of statutory enactment.

Response: This statement would, with the greatest respect, seem to beg the question which is whether Parliament has delegated the power to exclude the Board's liability.

Even to restrict liability is contrary to the "spirit" of s. 38, subject to what I have said in my response to Objection 1, so that, if Parliament has enacted both sections 38 and 14(1)(e), it must be that Parliament meant to enable the Board's liability to be "affected" notwithstanding s. 38. Parliament must also be taken to have known that the courts may frown on such legislation.

Objection 3: The inclusion in s. 14(1)(e) of the parenthetical words "including any (terms and conditions) affecting the civil liability of the Board in the event of negligence on the part of any officer or employee of the Board" is to be construed as conferring on the Governor-in-Council power to make by-laws affecting the Board's liability in one area only and in no other.

Response: In my opinion the general power under s. 14(1)(e) to set the terms and conditions governing the use of Board property or the performance of Board services enables the Governor-in-Council to protect the Board against any claims which might be made because the use of Board property or the performance of its services may be hampered by strikes, lay-offs, riots, insurrections, shortages, etc. Such exclusions are common in contracts, insurance policies, etc. The words in brackets are an indication that the Board may even be protected against its own negligence. Such extension should not be taken to limit the general power to set terms and conditions.

Objection 4: The choice of the word "affecting" may denote nothing so drastic as exclusion of liability but rather the hedging around of liability by, for example, the setting of time limits to the commencement of action against the Board.

Response: In the case of *Quinn v. Beales* (1924) 3 W.W.R. 337, it was held that a rule of law is "affected" by a statute which destroys the reason and basis of that rule, within the meaning of s. 3 of 1886 (Can.) c. 25, introducing the law of England to the Territories except insofar as it is or may be repealed, altered, waived or "affected" by certain other legislation. The rule of law that a husband must be added as a defendant when his wife is sued is "affected" by a statute which enacts that the husband need not be joined with her.

[Traduction]

étendre les pouvoirs du gouverneur en conseil à la stipulation des termes et des conditions (y compris toute modalité visant la responsabilité civile du Conseil) en vertu desquels il est possible de faire usage de tout bien ressortissant au Conseil ou de tout service rendu par le Conseil.

2^e objection: Le Comité est d'avis que le pouvoir d'exclure la responsabilité et de priver le sujet d'un recours devant les tribunaux nécessiterait une mention précise et formelle du Parlement et, dans tous les cas ne devrait pas faire l'objet d'une mesure législative subordonnée, mais plutôt d'un texte législatif statuaire.

Réponse: Avec tout le respect que je vous dois, cette déclaration me paraît poser la question à savoir si le Parlement a effectivement délégué le pouvoir d'exclure la responsabilité du Conseil.

Même la limitation de la responsabilité est contraire à «l'esprit» de l'article 38 compte tenu de ma réponse à la première objection, de sorte que, si le Parlement a adopté et l'article 38 et l'alinéa 14(1)(e), il est fort probable qu'il ait voulu permettre que la responsabilité du Conseil soit «modifiée indirectement» nonobstant l'article 38. Il faut également présumer que le Parlement savait que les tribunaux pourraient désapprouver une telle disposition.

3^e objection: L'inclusion dans l'alinéa 14(1)(e) de la parenthèse «y compris toute modalité visant la responsabilité civile du Conseil en cas de négligence de la part d'un fonctionnaire ou employé du Conseil» doit être interprétée comme conférant au gouverneur en conseil le pouvoir d'édicter des règlements administratifs visant la responsabilité du Conseil dans un seul et unique domaine.

Réponse: A mon avis, le pouvoir général accordé par l'alinéa 14(1)(e) d'établir les termes et conditions régissant l'usage de tout bien ressortissant au Conseil ou tout service rendu par le Conseil, permet au gouverneur en conseil de protéger le Conseil contre toute réclamation qui pourrait être faite par suite du fait que l'usage de ses biens ou des services qu'il rend ait été entravé par des grèves, des mises à pied, des émeutes, des soulèvements, des pénuries, etc. Ces clauses d'exclusion sont chose commune dans les contrats, les assurances, et autres. La parenthèse laisse entendre que le Conseil pourrait même être protégé des conséquences de sa propre négligence. Il ne faudrait pas croire que cette extension limite le pouvoir général d'établir les termes et les conditions.

4^e objection: Le choix du mot «visant» n'implique rien d'aussi rigoureux que l'exclusion de la responsabilité mais implique plutôt une limitation de la responsabilité par l'institution, par exemple, de limites de temps pour entreprendre des poursuites contre le Conseil.

Réponse: Dans l'affaire *Quinn c. Beales* (1924) 3 W.W.R. 337, on a soutenu qu'une règle de droit est «modifiée indirectement» par une loi qui supprime la raison et le principe de cette règle aux termes de l'article 3 de 1886 (Can.) c.25, recevant la loi anglaise dans les Territoires, sauf dans la mesure où elle est ou peut être abrogée, changée, écartée ou «modifiée indirectement» par une autre loi. La règle de droit voulant que l'époux soit obligatoirement inclus à titre de défendeur lorsque son

[Text]

Objection 5: The fact that the parenthetical phrase is confined to officers and employees of the Board and does not extend to its agents, being neither officers nor employees, may not be without significance.

Response: The Governor-in-Council's power to set the terms and conditions governing the use of Board property and the performance of Board services explicitly extends to protection of the Board against its own negligence. This implies that the Governor-in-Council has the power to protect the Board against any vicarious liability it may have for the acts of those who are not its officers or employees but only its agents and thus not under its control to the same extent as its officers and employees.

Re: SOR/72-69 (The Churchill Tug Tariff)

Objection 6: S. 5(1)(c) purports to fasten a civil liability on the owner of a vessel to which tug service is provided irrespective of the general law but s. 14 of the National Harbours Board Act gives the Governor-in-Council no power to impose on anyone a liability which would not otherwise arise at law.

Response: S. 14(1)(e) of the Act does, however empower the Governor-in-Council to make by-laws including the stipulation of the terms and conditions upon which such use (of any property under the administration of the Board) may be made or service performed (by the Board).

It is submitted that the imposition of liability is a term or condition upon which the Board will allow such use or perform such service. Otherwise, the tariff would have to be drastically increased to pay for the insurance which the Board would require to protect it against claims.

Re: SOR/72-141 (The Saint John Electricity Services Tariff), SOR/72-142 (The Saint John Floating Crane Tariff)

Objection 7: Persons cannot be expected to indemnify the Board against any or all claims which arise in the course of providing a service, whether or not those claims can be or have been made out at law.

Response: The above Electricity Service Tariff provides that every person receiving electricity service shall indemnify the Board "against any liability incurred by the Board" to any other person in the course of providing that electricity service.

The above Floating Crane Tariff provides that every hirer shall indemnify and save harmless the Board "in respect of any claim" whether in contract, tort or otherwise, made by a third person against the Board arising out of an accident, etc.

It is submitted that provisions such as the latter are intentionally broader so as to protect the Board against the expense of investigating and litigating even unproved claims rather

[Translation]

épouse est poursuivie est «modifiée indirectement» par une loi stipulant qu'il n'est pas nécessaire de le joindre à son épouse.

5^e Objection: Le fait que la parenthèse soit restreinte aux fonctionnaires et employés du Conseil et n'englobe pas les agents qui se sont ni ses fonctionnaires ni ses employés ne peut être sans importance.

Réponse: Le pouvoir du gouverneur en conseil d'établir les termes et conditions régissant l'utilisation de tout bien ressortissant au conseil et de tout service rendu par le Conseil s'étend explicitement à la protection du Conseil des conséquences de ses propres négligences. Cela signifie que le gouverneur en conseil a le pouvoir de protéger le Conseil contre toute responsabilité pour faute d'autrui dont il pourrait être tenu par suite des actes de ceux qui ne sont ni ses fonctionnaires ni ses employés mais seulement ses agents et, par conséquent, ne sont pas assujettis à son contrôle dans la même mesure que ses fonctionnaires et employés.

DORS/72-69 (Tarif de remorqueur à Churchill)

6^e Objection: L'alinéa 5(1)(c) a pour objet d'imputer la responsabilité civile au propriétaire d'un navire auquel sont fournis les services de remorquage sans tenir compte de la loi en général mais l'article 14 de la Loi sur le Conseil des ports nationaux n'accorde pas au gouverneur en conseil le pouvoir d'imputer à quiconque une responsabilité que ne serait pas autrement permise par la loi.

Réponse: L'alinéa 14(1)(e) de la Loi accorde toutefois au gouverneur en conseil le pouvoir d'édicter des règlements et notamment de stipuler les termes et les conditions auxquels un tel usage (de tout bien ressortissant au Conseil) peut être fait ou un tel service rendu (par le Conseil).

Nous soutenons que l'imputation de la responsabilité est un terme ou une condition en vertu desquels le Conseil permet un tel usage ou rend un tel service. Autrement, le tarif devrait être considérablement augmenté pour compenser les assurances nécessaires au Conseil pour se protéger contre les réclamations.

DORS/72-141, Tarif du service d'électricité de Saint-Jean (N.-B.), DORS/72-142, Tarif de la grue flottante de Saint-Jean (N.-B.)

7^e Objection: On ne peut exiger des personnes qu'elles indemnisent le Conseil de toute réclamation que pourrait entraîner l'offre d'un service, que ces réclamations aient été ou non poursuivies en justice.

Réponse: Le tarif des services d'électricité susmentionné stipule que tout usager du service d'électricité doit indemniser le Conseil «de toute réclamation faite à ce dernier» par un tiers relativement à ce service.

Le tarif de la grue flottante susmentionné stipule que tout locataire doit tenir le Conseil indemne et à couvert «de toutes réclamations» fondées sur un contrat, un délit, ou autre réclamation, faites par une tierce personne contre le Conseil à la suite d'un accident, etc.

Nous estimons que les dispositions de ce genre sont intentionnellement larges de façon à ce qu'elles protègent le Conseil des dépenses entraînées par les enquêtes et la contestation

[Texte]

than against only any liability which is established. This is similar to the services provided by insurance companies which include their cost in the calculation of premiums.

Re: SOR/73-272 (The Prince Rupert Electricity Tariff By-law)

Objection 8: Pursuant to s. 5(2) of the above, the Board would appear to be at liberty to set any requirements at all, both before and after the service is installed, but no guidelines or criteria are set out so that the result could be the establishment of arbitrary, discretionary requirements.

Response: This subsection provides that the Board may require electrical equipment owned or used by a person receiving electricity service from the Board to conform to the requirements set by the Board which may inspect and test the equipment.

As the Board deals with people from all over the world it is liable to come across electrical equipment never before seen or even heard of locally which could be dangerous and jeopardize the Board's operations. Because this subsection is aimed at the unforeseen and unforeseeable it has to be very general.

Yours very truly,

Robert Gaulin
General Counsel

March 21, 1977

R. Gaulin, Esq.,
General Counsel,
National Harbours Board,
OTTAWA.

Re: Tariff by-laws under the National Harbours Board Act
Your file: 720-0

Dear Mr. Gaulin:

Your letter of 27th July last was considered in detail by the Committee at its meeting on Thursday 10th ultimo.

The Committee has already reported to Parliament its disapproval in principle of the insertion of provisions excluding civil liability in subordinate legislation. Accordingly, that general principle has not been canvassed further, but your responses to the Committee's objections as to vires were considered in detail.

On the particular matters raised in your letter, I am instructed to reply as follows:

1. As to section 5(2) of SOR/73-272, Prince Rupert Electricity Tariff By-law, the Committee was completely satisfied by your explanation and, consequently, confined its scrutiny of this By-law to the matter of liability and the disparity between

[Traduction]

relatives aux réclamations non prouvées, plutôt que seulement de toute responsabilité qui est établie. Cette situation ressemble à celle des services fournis par les compagnies d'assurance qui ajoutent leurs frais dans le calcul des primes.

DORS/73-272 (Tarif du service d'électricité de Prince-Rupert)

8^e Objection: En vertu du paragraphe 5(2) du règlement susmentionné, le Conseil semblerait être libre d'établir toutes les exigences qui lui paraissent nécessaires, tant avant qu'après l'installation du service, mais aucune directive, ou critère, n'y est prévu de sorte qu'il pourrait en résulter que soient établies des exigences arbitraires et discrétionnaires.

Réponse: Ce paragraphe stipule que le Conseil peut exiger que le matériel électrique que possède ou utilise la personne à qui le service d'électricité est fourni réponde aux normes établies par le Conseil et que ce dernier pourra inspecter et éprouver ce matériel.

Étant donné que le Conseil fait affaire avec des clients de toutes les parties du monde, il est fort plausible qu'il ait, un jour, à travailler avec un équipement électrique avec lequel ses employés ne sont jamais entrés en contact ou que même ils ne connaissent pas, et qui pourrait s'avérer dangereux et perturber les services du Conseil. Étant donné que ce paragraphe vise l'imprévu et l'imprévisible, il se doit d'être de portée générale.

Veillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Robert Gaulin
Le conseiller général

Le 21 mars 1977

Monsieur R. Gaulin
Conseiller juridique
Conseil des ports nationaux
Ottawa (Ontario)

Objet: Règlements concernant les tarifs en vertu de la Loi sur le Conseil des ports nationaux. Votre référence: 720-0

Monsieur,

Le Comité a étudié attentivement votre lettre du 27 juillet dernier lors de sa réunion du jeudi 10 février.

Le Comité a déjà fait savoir au Parlement qu'il désapprouvait, en principe, l'insertion de dispositions qui exonèrent de la responsabilité civile dans les mesures législatives subordonnées. En conséquence, le Comité n'a pas approfondi davantage ce principe général, il a cependant étudié attentivement chacune des réponses que vous avez apportées aux diverses objections du Comité relatives à la légalité.

Selon les divers points soulevés dans votre lettre on m'a demandé de vous répondre tel que suit:

1. Votre explication du paragraphe 5(2) du DORS/73-272, Tarif du service d'électricité de Prince-Rupert, a pleinement satisfait le Comité, et il a donc limité son examen de ce règlement aux questions de responsabilité, et de la différence

[Text]

the English and French texts of section 7(2) reported in my letter of 21st July 1975.

2. The Committee accepted the force of your response to objection 5 as identified in your letter.

3. The Committee regarded as irrelevant to the question of vires the costing or pricing policies and problems of the Board. If the Board is to be protected from liabilities or duties which normally arise on the offer of property or services for a money consideration, the enabling legislation should so provide either expressly or by necessary intendment from the words used in the statute. The Committee rejects the notion that the legality of the Governor in Council's subordinate law-making act is to be viewed in the light of "facts of economic life".

4. *Response to objection 1*—The Committee's criterion numbered 5(a) is concerned with whether a statutory instrument "tends directly or indirectly to exclude the jurisdiction of the courts..." To admit the argument contained in your response would be to render this criterion utterly useless. The Committee observed that the courts have labelled as tending to exclude their jurisdiction matters as diverse as covenants by a wife in a separation agreement to forego provision for herself on the granting of a divorce decree (*Hyman v. Hyman* 1929 A.C. 60; *Smith v. Smith* 1955 O.R. 695), and anti-nuptial agreements purporting to prevent either husband or wife resorting to the courts in respect of their rights and obligations as spouses (*Stern V. Sheps* 61 D.L.R. 2d, 343).

Consequently, the Committee regards itself as entitled to object to an instrument as tending indirectly to exclude the jurisdiction of the courts where no express exclusion of a traditional remedy is provided for.

The Committee can not agree that the bestowal of rights and the creation of a corresponding liability results in the withdrawal of a common law right from the party made liable, for such a proposition misconceives the nature of a common law right which does not depend on the absence of liability or criminality but on the existence of a recognized remedy.

Section 38 of the Act may not create any right of action but it certainly contemplates the taking of action and is more than procedural in that, since an Act must be construed as a whole in the case of any ambiguity or doubt as to any particular provision, it can be used to lend meaning to section 14(1)(e) of the Act. The Committee does not regard the legislative history of section 14(1)(e), and the fact that it postdates section 38, as conclusive of anything.

5. *Response to objection 2*—The Committee was and is of the view that Parliament has not delegated the power to exclude the Board's liability. But independently of that view the Committee may, in terms of criterion 9, object to a statutory instrument, or to a provision in a statutory instrument, on the ground that it should not be the subject of delegated legislation, but rather of statutory enactment. The Committee acknowledges, however, that Parliament must be taken to have known that the courts frown on legislation which restricts access to the courts and allows statutory undertakers to limit their liabilities. The Committee can not see that it is

[Translation]

entre les versions anglaises et françaises du paragraphe 7(2) que j'avais soulignées dans ma lettre du 21 juillet 1975.

2. Le Comité a accepté vos arguments quant à l'objection 5, figurant dans votre lettre.

3. Le Comité estime que les politiques relatives aux coûts et aux prix, ainsi que les problèmes du Conseil, ne sont pas pertinents à la question de légalité. Si le Conseil doit être dégagé des responsabilités ou des devoirs qui découlent normalement de l'offre de biens ou de services retribués, la Loi habilitante devrait le prévoir, soit expressément, soit par implication nécessaire. Le Comité ne pense pas que la validité des mesures législatives subordonnées établies par le gouvernement en conseil doive être évaluée à la lumière des «faits de la vie économique».

4. *Réponse à l'objection 1.* — Dans son critère portant le numéro 5a) le Comité examine si un texte réglementaire tend à exclure directement ou indirectement la juridiction des tribunaux... ». Accepter le raisonnement contenu dans votre réponse rendrait ce critère complètement inutile. Le Comité a constaté que les tribunaux ont considéré qu'on avait tenté d'exclure leur juridiction dans des domaines aussi divers que, par exemple, dans un acte de séparation, une épouse décide de renoncer à ses droits lorsque le divorce est prononcé (*Hyman c. Hyman* (1929) A.C. 60; *Smith c. Smith* (1955) O.R. 695), et dans le cas de séparation visant à empêcher chacun des conjoints d'avoir recours aux tribunaux pour défendre leurs droits et obligations comme conjoints. (*Stern c. Sheps* 61 D.L.R. 2^{ème}, 343.)

En conséquence, le Comité s'estime justifié de critiquer un règlement qui tend indirectement à exclure la juridiction des tribunaux, lorsque l'exclusion expresse d'un recours traditionnel n'est pas stipulée.

Le Comité n'est pas d'avis que l'attribution de droits et la création de responsabilités qui en découlent entraînent le retrait d'un droit selon la common law pour la partie rendue responsable, car une telle proposition dénature un droit selon la common law, qui ne dépend pas de l'absence de responsabilité ou de criminalité, mais de l'existence d'un recours admis.

L'article 38 de la Loi peut ne pas créer un droit de poursuite, mais il envisage cette possibilité à titre plus que procédural et puisque en cas d'ambiguïté ou de doute quant à une de ses dispositions, une loi doit être interprétée comme un tout ce procédé peut être utilisé pour éclaircir l'alinéa 14(1)e) de la Loi. Le Comité ne considère pas que les antécédents législatifs de l'alinéa 14(1)e) et le fait qu'il soit antérieur à l'article 38 permette de conclure quoi que ce soit.

5. *Réponse à l'objection 2.* — Le Comité estimait et estime encore que le Parlement n'a pas délégué le pouvoir d'exonérer le Conseil de la responsabilité. Mais indépendamment de cette opinion, le Comité peut utiliser le critère 9, pour s'opposer à un texte réglementaire ou à une de ses dispositions pour le motif que son objet ne devrait pas être établi par une mesure législative subordonnée mais plutôt par une disposition statutaire. Le Comité reconnaît cependant qu'il faut considérer que le Parlement n'ignore pas que les tribunaux répugnent à des mesures législatives qui limitent le recours à leur autorité, et qui permettent aux entrepreneurs statutaires de limiter leur

[Texte]

not entitled to take the same attitude in investigating the vires of the restrictions purportedly made under section 14(1)(e).

6. *Response to objection 3*—The Committee considers your response to be a reversal of the *expressio unius* principle of construction, although it acknowledges that that principle is not necessarily favoured by courts in construing all statutes. In the context of an attempt to restrict the availability of remedies to the subject, the Committee considers it an appropriate tool of construction. The exclusions of the type you mention may be common in contracts and insurance policies. But in considering section 14(1)(e) the Committee is not considering either a contract or an insurance policy in which, in any event, the exclusion would be specific.

7. *Response to objection 4*—The Committee can not agree that the word “affecting” is to be construed, interpreted or given meaning exclusively by the interpretation alleged to have been given to it in *Quinn v. Beales* 1924 2 W.W.R. 337. First, “affecting” must be governed by the context in which it appears. Consequently, the Committee can not see how such a definitive interpretation—for all purposes can be put on the word, as you have suggested.

Secondly, the Committee does not regard the decision quoted as being relevant. It concerned the repeal by necessary intendment of a procedural rule of the common law received in the Northwest Territories as part of the general reception of English law. If the whole reason for a procedural rule is destroyed, by statute, obviously the procedural rule will fall by necessary intendment. Only one judge based himself on the interpretation of the word “affecting”, the others basing themselves on the plain words of the Manitoba statutes of 1875 and 1882. They seem to have emphasized the word “abrogate”. (See page 382 of the Report.)

The Committee is not concerned in the By-laws under reference with a procedural rule, the reception of English law or the effect on a received procedural rule of the Married Womens Property legislation which conferred substantive rights and radically changed the law. It is concerned with the interpretation of the word “affecting” in the context of the terms and conditions attendant upon the provision of services by a statutory undertaker.

8. *Response to objection 6*—The Committee still cannot see that a power to stipulate terms and conditions upon the use of property extends to the imposition of a liability on another which would not otherwise exist at law. The imposition of liability on a third party is not a restriction on the use of the Board's property. Even if *intra vires*, the Committee regards such a drastic provision as worthy of statutory enactment or explicit statutory authorization. The Committee regarded the construction of section 14(1)(e) necessary to support the imposition of liability on third parties as one so extended as to allow the Board to impose any condition it chose, however outrageous, and effectively, by so doing, to preclude anybody taking advantage of the Board's services.

9. *Response to objection 7*—The Committee regarded your response as demonstrating the unusual and unexpected nature

[Traduction]

responsabilité. Le Comité s'estime pleinement justifié d'adopter la même attitude en examinant la légalité des limitations stipulées à l'alinéa 14(1)e).

6. *Réponse à l'objection 3*. — Le Comité estime que votre réponse va à l'encontre du principe d'interprétation *expressio unius*, mais il reconnaît cependant que les tribunaux n'adoptent pas nécessairement ce principe pour tous les textes législatifs. S'il s'agit d'une tentative en vue de limiter la possibilité des recours pour l'intéressé le Comité l'estime comme un facteur valable d'interprétation. Les exclusions du type que vous mentionnez peuvent être courantes dans des contrats et polices d'assurance. Lorsqu'il considère l'alinéa 14(1)e), le Comité ne considère ni un contrat ni une police d'assurance, où, de toutes manières, l'exclusion serait spécifique.

7. *Réponse à l'objection 4*. — Le Comité ne peut accepter que le terme «affectant» doive être interprété uniquement comme il apparaît dans *Quinn v. Beales* (1924) 2 W.W.R. 337. Tout d'abord, «affectant» doit dépendre du contexte où il figure. En conséquence, le Comité ne voit pas comment une interprétation aussi définitive puisse être donnée à ce terme, ainsi que vous l'avez suggéré.

Deuxièmement, le Comité ne considère pas la décision citée comme pertinente. Elle concernait l'abrogation par implication nécessaire d'une règle de procédure de la common law introduite dans les Territoires du Nord-Ouest comme faisant partie de l'introduction générale du droit anglais. Si le fondement d'une règle de procédure est détruit par statut la règle elle-même tombe, nécessairement. Un seul juge s'est fondé sur l'interprétation du terme «affectant», les autres se sont basés sur les termes mêmes des statuts de 1875 et de 1882 du Manitoba. Ils semblent avoir souligné le terme «abrogé». (Voir page 382 du rapport.)

Le Comité ne se préoccupe pas des règlements mentionnés en partant de règles procédurales, de l'interprétation du droit anglais, ou de l'effet d'une règle procédurale admise, concernant la législation relative à la propriété des femmes mariées qui conférait des privilèges importants et avait radicalement changé la loi. Il se préoccupe de l'interprétation du terme «affectant» dans le contexte des modalités et des conditions découlant des services fournis par un entrepreneur statuaire.

8. *Réponse à l'objection 6*. — Le Comité ne comprend toujours pas qu'un pouvoir de stipuler des modalités et conditions quant à l'usage d'un bien s'étende au fait d'imposer à un tiers une responsabilité qui, autrement, n'existerait pas en droit. Le fait d'imposer une responsabilité à une tierce partie n'est pas une restriction de l'usage de la propriété du Conseil. Même si elle était *intra vires*, le Comité estime que cette disposition extrêmement sévère mériterait d'être prévue dans un texte statuaire, ou de faire l'objet d'une autorisation statuaire explicite. Le Comité a considéré que l'interprétation de l'alinéa 14(1)e) justifiant que des tierces parties deviennent assujetties à des responsabilités est si large, qu'elle autorise le Conseil à imposer toutes les conditions qu'il veut, même exagérées, ce qui, en fait, empêche quiconque de profiter de ses services.

9. *Réponse à l'objection 7*. — Le Comité a estimé que votre réponse reflète la nature inhabituelle et inattendue de cette

[Text]

of this provision. At least an insurer is subrogated to the rights of the person indemnified and can and will take action or defend actions. Can the unfortunate person who has indemnified the Board compel the Board to defend an action, or take action? Can such a person take over the defence of any action brought against the Board? If the answers to these questions are in the negative, the Committee can not perceive any analogy with the position of insurers. The Harbours Board is neither in the business of insuring nor is it by statute in a position to insist that its customers insure it.

Yours sincerely,

G. C. Eglington.

November 18, 1977

Standing Joint Committee of
the Senate and of the House
of Commons on Regulations
and other Statutory Instruments
c/o The Senate
Ottawa, Ontario
K1A 0A4

Attention: G. C. Eglington, Counsel

Re: Tariff By-laws under the *National Harbours Board Act*

Dear Sir:

Please accept our apologies for our late reply to your letter of August 23, 1977. Please be advised that we maintain our position as expressed in our letter to you of July 27, 1976.

Yours very truly

Robert Gaulin
General Counsel

Mr. Robinson: Mr. Chairman, there is one point. I think when you were reading into the record you made a slight error. When you mentioned SOR/75-72 you called it "-2" and left the seven out. I just wanted to correct that.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Oh, well, maybe I did. In any event I will stand corrected.

Mr. Robinson: I assume they would probably take this in its totality anyway, so it does not really matter.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Yes. I understand speakers and chairmen do make mistakes once in a while.

Is there any comment from any members of the Committee with respect to this particular issue?

Mr. Robinson: Well, Mr. Chairman, I would like to ask our counsel if in fact we have received any further response from the letter of November 18, because in that letter apparently Mr. Gaulin the General Counsel, has said in effect:

... we maintain our position as expressed in our letter to you of July 27, 1976.

[Translation]

disposition. Un assureur transfère à la personne indemnisée certains droits et il peut intenter des actions, ou les défendre. La personne qui a indemnisé le Conseil peut-elle l'obliger à défendre ou à intenter une action? Une telle personne peut-elle prendre en charge la défense de toute action intentée contre le Conseil? Si les réponses à ces questions sont négatives, le Comité ne voit aucune analogie avec la position des assureurs. Le Conseil des ports n'a pas d'activités d'assurance, et statutairement, il n'est pas en position d'insister pour que ses clients l'assurent.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

G. C. Eglington

Le 18 novembre 1977

Comité mixte permanent des règlements
et autres textes réglementaires
Sénat du Canada
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

À l'attention de: M. G. C. Eglington, conseiller

Objet: Règlements concernant les tarifs en vertu de la Loi sur le Conseil des ports nationaux.

Monsieur,

Vous voudrez bien accepter nos excuses pour le retard que nous avons mis à répondre à votre lettre du 23 août 1977. Nous vous informons par la présente que nous maintenons le point de vue dont nous vous avons fait part dans notre lettre du 27 juillet 1976.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Le conseiller général,
Robert Gaulin.

M. Robinson: Monsieur le président, il y a une chose que je voudrais faire remarquer et c'est que lorsque vous avez lu les différents DORS, vous avez indiqué DORS/75-2 au lieu de DORS/75-72. Je voulais simplement corriger cela.

Le coprésident (M. Baldwin): Oui, peut-être que je l'ai fait. De toute façon, j'accepte cette correction.

M. Robinson: Je suppose qu'on va prendre tous ces documents dans leur ensemble, aussi cela n'a pas trop d'importance.

Le coprésident (M. Baldwin): Oui. Je crois comprendre que les orateurs et les présidents font quelquefois des erreurs...

Avez-vous des remarques à faire au sujet de ces documents?

M. Robinson: J'aimerais demander à notre conseiller si, après la lettre du 18 novembre, nous avons reçu une autre réponse car dans cette lettre M. Gaulin, le conseiller général disait:

... nous maintenons le point de vue dont nous vous avons fait part dans notre lettre du 27 juillet 1976.

[Texte]

And he in the meantime had received our letter of March 21, 1977. So I can only assume there has been no response. Is that right?

Mr. Eglington: Well, the response, Mr. Robinson, is that the National Harbours Board stands by its position that the particular sections of these various tariffs are intra vires and reasonable as opposed to the Committee's viewpoint, as previously expressed, that they were unreasonable and that they were ultra vires. This matter was included in the second report to Parliament and we have now arrived at a standoff position where I suppose the alternatives are either to reaffirm the Committee's position in its next general report or to put in a special report on these particular tariff bylaws or to do nothing.

Mr. Robinson: Well, at present, from your letter of March 21, 1977, I would take it that you were satisfied with some of the response that you had received.

Mr. Eglington: Yes, the . . .

Mr. Robinson: Numbers 1, 2 and 3. I assume there is really no . . .

Mr. Eglington: The issue that is outstanding is the question of cutting down the liability of the board, the civil liability of the board, and imposing liability on third parties. Those are the two. They were always the major issues in any event.

Mr. Robinson: I wondered if you would care to comment further on the sentence at the top of page 2 of that letter of March 21, 1977, where you say:

The Committee rejects the notion that the legality of the Governor in Council's subordinate law-making act is to be viewed in the light of "facts of economic life."

Mr. Eglington: That, Mr. Robinson, came out of the discussion on February 10 of last year of Mr. Gaulin's letter of July 27 where he began by quoting an address by Mr. Taylor, sometime chairman of the National Harbours Board, on the financial plight of the Harbours Board, and from which Mr. Gaulin drew the conclusion that it followed from the economic position of the Board and the way it is operated that it cannot assume the same liabilities as if its tariffs ensured a profit as well as recovery of costs. And at the discussion on February 10 the Committee regarded that as irrelevant, the question of the vires of the regulation.

Mr. Robinson: And so there has been no further response to that?

Mr. Eglington: No.

Mr. Robinson: Then in paragraph No. 4 on page 2, the bottom of that paragraph, the first paragraph, says:

• 1130

Consequently, the Committee regards itself as entitled to object to an instrument as tending indirectly to exclude the jurisdiction of the courts where no express exclusion of a traditional remedy is provided for.

[Traduction]

Entre-temps, il avait reçu notre lettre du 21 mars 1977 et par conséquent, je suppose qu'il n'y a pas eu de réponse?

M. Eglington: La réponse, monsieur Robinson, c'est que le Conseil des ports nationaux reste sur ses positions au sujet de ces articles sur les différents tarifs qu'il considère intra vires et raisonnables alors que le Comité était d'avis qu'ils n'étaient pas raisonnables et qu'ils étaient ultra vires. Cette question a été incluse dans le deuxième rapport fait au Parlement et nous en sommes maintenant arrivés au point où je suppose que nous avons le choix de réaffirmer la position du Comité dans le prochain rapport général ou de présenter un rapport spécial sur ces règlements tarifaires ou de ne rien faire du tout.

M. Robinson: Pour l'instant, d'après votre lettre du 21 mars 1977, je crois comprendre que vous êtes satisfait de certaines des réponses que vous avez reçues.

M. Eglington: Oui . . .

M. Robinson: Pour les numéros 1, 2 et 3, je suppose qu'il n'y a pas réellement . . .

M. Eglington: La question véritablement en suspens est celle de la réduction de la responsabilité civile du Conseil et de l'imposition de responsabilités dans le cas des tiers. Ce sont-là les deux questions importantes à résoudre.

M. Robinson: Je me demande si vous voulez bien nous fournir plus de détails sur cette phrase qui se trouve au milieu de la page 2 de cette lettre du 21 mars 1977:

Le Comité ne pense pas que la validité des mesures législatives subordonnées établies par le gouverneur en conseil doit être évaluée à la lumière des «faits de la vie économique».

M. Eglington: Cette question, monsieur Robinson, découlait des discussions du 10 février de l'an passé au sujet de cette lettre de M. Gaulin du 27 juillet où il avait cité une allocution prononcée par M. Taylor, à l'époque président du Conseil, sur les difficultés financières du Conseil des ports nationaux et à partir de laquelle M. Gaulin avait tiré la conclusion que la situation économique du Conseil et la façon dont il était exploité ne lui permettait pas d'assumer les mêmes responsabilités que s'il avait pu, grâce à ses tarifs, récupérer les frais et déboursés et faire un profit. Le 10 février, lors de cette discussion, le Comité a considéré cette façon de voir comme non pertinente au sujet des droits dans le cas du règlement.

M. Robinson: Il n'y a donc pas eu d'autres réponses à cette question?

M. Eglington: Non.

M. Robinson: Puis, au n° 4, la dernière phase du premier paragraphe de cette section 4 indique:

En conséquence, le Comité s'estime justifié de critiquer un règlement qui tend indirectement à exclure la juridiction des tribunaux, lorsque l'exclusion expresse d'un recours traditionnel n'est pas stipulée.

[Text]

I wondered if you wanted to make any further comment with regard to that.

Mr. Eglington: Not particularly except to say that the National Harbours Board have taken or have attempted to take the point to the committee's criterion, which I think is now 6(a) instead of 5(a) as it was then, was confined to situations where the regulations purported to take away a right of action that previously existed in the subject and at the meeting of February 10 the conclusion of the committee was that the criterion was not so limited.

Mr. Robinson: In going through your letter there are a number of points of difference and I just wonder if we should leave it the way it is, we are on the record with these differences, or whether we should actually ask for a further explanation.

Mr. Eglington: I think, Mr. Robinson, if I just repeat a point I made earlier that we have arrived at the situation of a complete standoff with the National Harbours Board which probably at the time that letter was written was expected to be abolished in short order in any event but they are standing by their previously expressed position which leaves this committee in the situation of either waiting until this next general report in reaffirming what it said in the second report or wishing to put in a special report on these tariff bylaws or simply leaving the matter on the record and doing nothing further.

Mr. Baker: Mr. Chairman, in terms of deciding that point I think you should know that there has been no intimation from my colleague the government House leader as to the priority of the new legislation. I know that the Public Service is most anxious about it but there has been nothing in terms of bringing that legislation forward to establish the new body.

Mr. Robinson: There is just one further point I want to make, Mr. Chairman. The letter of November 18 of Mr. Gaulin refers to a letter of August 23. I assume that is Mr. Eglington's letter. We do not have a copy of that. Was that merely a follow-up letter?

Mr. Eglington: Just a chase-up letter.

Mr. Robinson: Yes.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): I would take it then that it is the case of an irresistible force meeting an immovable body and there is a conflict. Is it the view of the committee that we should retain our position and advise Mr. Gaulin accordingly and if there should be a further general report to make reference to this as being a case where, while there has been some settlement, there have been some issues still outstanding and we remain in conflict with the board in their interpretation?

Mr. Robinson: Well, I think we should go on record, Mr. Chairman, as saying that we are not satisfied in leaving something up in the air this way. There should be some way of getting some resolution to it or some understanding.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Is that agreed?

Some hon. Members: Agreed.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Senator Lafond.

[Translation]

Je me demande si vous avez d'autres remarques à ce sujet.

M. Eglington: Pas particulièrement, sauf pour dire que le Conseil des ports nationaux a tenté de soulever cette question des critères du Comité, qui se trouvent maintenant au paragraphe 6a) au lieu de 5a), qui sont limités à des situations où les règlements prétendaient retirer d'un droit d'action qui existait précédemment. A la réunion du 10 février, le Comité en est venu à la conclusion que les critères n'étaient pas si restreints.

M. Robinson: Je regarde votre lettre et je crois qu'il y a un certain nombre de différends. Je me demande si nous devrions laisser les choses telles qu'elles sont, ces différences sont déjà consignées, ou si nous devrions plutôt demander de nouveau une explication.

M. Eglington: Je répète ce que j'ai dit plus tôt, mais je crois, monsieur Robinson, que nous en sommes arrivés à un statu quo avec le Conseil des ports nationaux qui, au moment où la lettre a été écrite, devait être aboli à court terme de toute façon, mais les représentants du Conseil demeurent sur leurs positions, ce qui laisse un choix au Comité soit d'attendre ce rapport général pour réaffirmer ce qui a été dit dans le second rapport ou préparer un rapport spécial sur les règlements tarifaires ou simplement laisser la question en suspens et ne rien faire du tout.

M. Baker: Monsieur le président, à ce sujet, vous devez savoir qu'il n'y a pas eu de la part de mon collègue, le leader du gouvernement à la Chambre, d'avis à l'effet que cette nouvelle loi devait avoir priorité. Je sais que la Fonction publique est très désireuse de l'obtenir, mais rien n'a été fait pour présenter cette loi afin de créer un nouvel organisme.

M. Robinson: Il y a une autre question que je voulais soulever, monsieur le président. La lettre de M. Gaulin, en date du 18 novembre, parle d'une lettre du 23 août. Je suppose qu'il s'agit de la lettre de M. Eglington. Nous n'en avons pas copie. Est-ce que c'était simplement une lettre pour donner suite à cette affaire?

M. Eglington: Oui, c'était pour poursuivre la question.

M. Robinson: Bien.

Le coprésident (M. Baldwin): Si j'ai bien compris, nous sommes en face d'une situation où une force irrésistible rencontre un corps inébranlable, et il y a conflit. Êtes-vous d'accord pour que nous conservions notre position et avisions M. Gaulin de ce fait. S'il y avait un autre rapport général, il mentionnerait qu'il s'agit d'un cas où, bien qu'il y ait eu un certain accord, il y a quand même des questions en suspens et que nous demeurons toujours en conflit avec l'interprétation du Conseil. Êtes-vous d'accord?

M. Robinson: Je pense qu'il faut préciser, monsieur le président, que nous ne sommes pas satisfaits de laisser cela en suspens de cette façon. Il devrait y avoir moyen de trouver des solutions, un terrain d'entente.

Le coprésident (M. Baldwin): Êtes-vous d'accord?

Des voix: D'accord.

Le coprésident (M. Baldwin): Sénateur Lafond.

[Texte]

Senator Lafond: It seems to be obvious that it should be part of at least our next general report and counsel has mentioned the possibility, since this is a dual confrontation, of issuing a special report and I would suggest that the steering committee address itself to the advisability of issuing a special report to both houses on this particular point.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): That is a simple process.

We will turn then to SOR/73-104, Public Servants Inventions Regulations. If I am correct there are some additional documents to be printed. This was before the committee on March 4, 1976 and June 7, 1977 and I understand that we need to have printed and attached to the record a letter dated June 8, 1977 from counsel to Mr. Murchison, who is a Legal Adviser to the Department of Consumer and Corporate Affairs; a letter dated October 28, 1977 from Mr. Murchison to counsel; a letter dated November 17, 1977 from counsel to Mr. Murchison, and a letter dated November 30, 1977 from Mr. Murchison to our counsel. Do you agree that those be printed as part of the record?

Some hon. Members: Agreed.

June 8, 1977

J. Murchison, Esq.,
Legal Adviser,
Department of Consumer and
Corporate Affairs,
OTTAWA.

Re: SOR/73-104, Public Servants Invention Regulations

Dear Mr. Murchison:

Thank you for your letter of 8th July 1976 which was considered by the Committee, in conjunction with the above Regulations, yesterday.

I am instructed to say that the Committee considers section 2(b) to be both unjust and *ultra vires* as being beyond section 4(1)(a) of the Act and as involving a time before section 12 of the Act is relevant or applicable. The Committee noted that the actual information requested is not in accord with the wording of section 2(b) which requires the giving of a legal opinion by a public servant and that a "do not know" answer can be returned. The Committee considers that section 2(b) should be redrawn to reflect the questions actually asked and the types of answer given in reply. A provision so drawn would then be clearly referable to section 4(1)(a) of the Act.

Yours sincerely,

G. C. Eglington.

Legal Branch, 22nd Floor
Dept. of Consumer
and Corporate Affairs
1 Place du Portage
Hull, Quebec
K1A 0C9

[Traduction]

Le sénateur Lafond: Il me semble évident que cela devrait faire partie au moins de notre prochain rapport général et le conseiller a mentionné la possibilité, étant donné qu'il s'agit là d'une confrontation double, de publier un rapport spécial. Je propose que le comité directeur étudie l'opportunité de publier un rapport spécial aux deux Chambres à ce sujet.

Le coprésident (M. Baldwin): C'est assez facile.

Nous passons maintenant aux documents DORS/73-104—Règlement sur les inventions des fonctionnaires. Il y a quelques documents additionnels qui doivent être imprimés. Les documents ont été soumis au Comité le 4 mars 1976 et le 7 juin 1977. Si j'ai bien compris, nous devons les annexer au dossier de même que les lettres suivantes: 8 juin 1977, du conseiller à M. Murchison, conseiller juridique au ministère de la Consommation et des Corporations, du 28 octobre 1977, de M. Murchison au conseiller, du 17 novembre 1977, du conseiller à M. Murchison, et du 30 novembre 1977, de M. Murchison au conseiller. Êtes-vous d'accord que ces documents soient imprimés et fassent partie des dossiers?

Des voix: D'accord.

Le 8 juin 1977

M. J. Murchison
Conseiller juridique
Ministère de la Consommation
et des Corporations
OTTAWA

Objet: DORS/73-104, Règlement sur les inventions des fonctionnaires

Monsieur,

Je vous remercie de votre lettre du 8 juillet 1976 et vous signale que le Comité l'a étudiée hier en fonction du règlement mentionné en rubrique.

On m'a chargé de vous dire que le Comité considère l'alinéa 2b) comme à la fois injuste et *ultra vires* puisqu'il excède la portée de l'alinéa 4(1)a) de la Loi et qu'il fait état d'une période où l'article 12 de la Loi n'est ni pertinent ni applicable. Le Comité a noté que les renseignements exigés ne correspondent pas au libellé de l'alinéa 2b) qui stipule qu'un fonctionnaire doit donner une opinion juridique et qu'il peut répondre qu'il «l'ignore». Le Comité estime que l'alinéa 2b) doit être libellé de façon à tenir compte des questions réellement posées et du genre de réponses données. Une disposition libellée de la sorte se rattacherait clairement à l'alinéa 4(1)a) de la Loi.

Je vous prie d'agréer, monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

G. C. Eglington

Direction du contentieux, 22^e étage
Ministère de la Consommation
et des Corporations
1 Place du Portage
Hull (Québec)
K1A 0C9

[Text]

October 28, 1977

C. G. Eglington, Esq.
Counsel, Standing Joint Committee
on Regulations and Other
Statutory Instruments
The Senate, Room 314
Parliament Buildings
Ottawa, Ontario
K1A 0A4

Re: SOR/73-104, Public Servants Inventions Regulations

Dear Mr. Eglington:

Pursuant to your letter of June 8, 1977 I referred the matters raised therein to the appropriate official of the Department of Consumer and Corporate Affairs. He has replied to me as follows:

"In deference to the view of the Senate Standing Joint Committee on Regulations and Other Statutory Instruments, I will propose to the Public Servant's Inventions Committee that Rule 2(b) of the Regulations be amended. I anticipate a meeting of our Committee in November to consider this matter.

I note Mr. Eglington does not refer to Form A, Part I, Paragraph 10, which I presume the Committee will also want modified.

You will find below the modifications I am proposing. Perhaps you will ask Mr. Eglington if they will overcome the objections of the Committee. We would not, of course, wish to make an amendment which the Senate Committee would still find objectionable.

2(b) providing information useful in determining whether the invention is vested in Her Majesty by the Act.

Form A-10. Describe the circumstances surrounding the making of the invention. Does it relate to your duties, or employment? Was it made with facilities, equipment, time or financial aid provided by the Crown? Do you claim that the invention properly belongs to yourself?"

Yours very truly,

John T. Murchison
Legal Adviser

November 17, 1977

J. Murchison, Esq.,
Legal Adviser,
Department of Consumer and
Corporate Affairs,
OTTAWA, Ontario.

Re: SOR/73-104, Public Servants Invention Regulations, Your file: 4800-13

[Translation]

Le 28 octobre 1977

G. C. Eglington
Conseiller, Comité mixte permanent
des règlements et autres textes
réglementaires
Le Sénat, pièce 314
Édifices du Parlement
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Objet: DORS/73-104, Règlement sur les inventions des fonctionnaires, Dossier 4800-13

Monsieur,

Pour faire suite à votre lettre du 8 juin 1977, j'ai renvoyé les questions qui y étaient soulevées au fonctionnaire compétent du ministère de la Consommation et des Corporations. Il m'a fait parvenir la réponse suivante:

«Compte tenu de l'opinion du Comité mixte permanent des Règlements et autres textes réglementaires, je proposerai au Comité des inventions des fonctionnaires de modifier l'alinéa 2b) des règlements. Je prévois que notre Comité se réunira en novembre pour étudier cette question.

J'ai remarqué que M. Eglington ne mentionne pas le paragraphe 10 de la Formule A, Partie I, auquel le Comité voudra probablement que nous apportions des modifications.

Vous trouverez ci-dessous les modifications que je propose. Vous pourriez peut-être demander à M. Eglington si le Comité en serait satisfait. Nous ne voudrions pas, évidemment, apporter une modification à laquelle le comité du Sénat s'opposerait.

2b) où il fournit des renseignements permettant de déterminer si l'invention est dévolue ou non à Sa Majesté par application de la Loi.

Formule A-10 Décrivez les circonstances entourant l'invention. Découle-t-elle de vos fonctions ou de votre emploi? A-t-elle été mise au point avec les installations, l'équipement, le temps ou l'aide financière fournie par la Couronne? Êtes-vous d'avis que l'invention vous appartient de plein droit?»

Je vous prie d'agréer, monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Le conseiller juridique
John T. Murchison

Le 17 novembre 1977

M. J. Murchison
Conseiller juridique
Ministère de la Consommation
et des Corporations
OTTAWA (Ontario)

Objet: DORS/73-104, Règlement sur les inventions des fonctionnaires Votre dossier: 4800-13

[Texte]

Dear Mr. Murchison:

Thank you for your letter of 28th ultimo. Form A, Part I, Paragraph 10 will, of course, require modification along with section 2(b) of the Regulations. I apologise for my oversight in not specifically including the Form in my earlier correspondence.

I can not speak for the Committee and shall place your letter before it as soon as can be arranged. I might say that personally I think the last of the series of questions posed for Form A-10 is unfair, especially as it follows a series of questions which could be considered to be pushing the respondent to a certain conclusion. In any event, it still requires that a respondent give an answer which is an avowal of a legal position, one which he may well not want, or be able, to give at the time. I note from your letter of July 8, 1976 that "it would be perfectly permissible for him to reply that he was unable to assess who owned the invention". In that event, I wonder why it is desired to make the inventor commit himself at this stage to a legal position?

Yours Sincerely,

G. C. Eglington.

Legal Branch, 22nd Floor
Department of Consumer
& Corporate Affairs
1 Place du Portage
Hull, Quebec
K1A 0C9

November 30, 1977

C. G. Eglington, Esq.
Counsel, Standing Joint Committee
on Regulations and Other
Statutory Instruments
The Senate
Victoria Building, Room 314
Parliament Buildings
Ottawa, Ontario
K1A 0A4

RE: 4800-13, SOR/73-104, Public Servants Inventions Regulations

Dear Mr. Eglington:

I acknowledge and thank you for your letter of November 17, 1977.

With respect to your misgivings about the questions asked in Form A the object of these questions is to provide information so that the Department can make a fair determination as to who owns the invention. If for some reason the inventor considers the rights to the invention to be his, contrary to what the official making the determination concludes from the evidence before him, the latter will want to draw out the inventor's reasons for his position and to explore the issue more fully. There is no intention to push the inventor to a conclusion, one way or the other.

[Traduction]

Monsieur,

Je vous remercie de votre lettre du 28 octobre. Le paragraphe 10 de la formule A, Partie I, nécessitera, bien sûr, des modifications découlant de celles apportées à l'alinéa 2b) des Règlements. Veuillez m'excuser de ne pas avoir mentionné la formule dans ma correspondance antérieure.

Je ne peux pas me prononcer au nom du Comité et lui ferai parvenir votre lettre dès que possible. Permettez-moi de dire que, selon moi, la dernière question, n° 10, posée sur la formule A est injuste puisqu'elle met fin à une série de questions qui tendent à suggérer un certaine conclusion au fonctionnaire auteur de l'invention. De toute manière, le fonctionnaire doit donner une réponse qui constitue l'énonciation d'une position juridique qu'il peut ne pas vouloir, ou ne pas pouvoir prendre à ce moment. Je note dans votre lettre du 8 juillet 1976 qu'il «serait parfaitement admissible qu'il réponde qu'il n'est pas en mesure de juger à qui appartient l'invention». Dans ce cas là, je me demande pourquoi l'on veut que l'auteur de l'invention prenne, à cette étape, une position juridique?

Je vous prie d'agréer, monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

G. C. Eglington

Direction du contentieux
22^e étage
Ministère de la Consommation et des
Corporations
1 Place du Portage
Hull (Québec)
K1A 0C9

Le 30 novembre 1977

M. G. C. Eglington
Conseiller du Comité mixte
permanent des règlements et
autres textes réglementaires
Le Sénat
Édifice Victoria, Pièce 314
Édifices du Parlement
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

OBJET: Référence: 4800-13, DORS/73-104—Règlement sur les inventions des fonctionnaires

Monsieur,

J'accuse réception de votre lettre du 17 novembre dernier et je vous en remercie.

Pour répondre aux craintes que vous semblez éprouver au sujet des questions posées dans la formule A, je tiens à vous dire que celles-ci visent uniquement à obtenir des renseignements pour permettre au ministère de déterminer de façon équitable le propriétaire de l'invention. Si, pour une raison ou pour une autre l'inventeur considère qu'il a sur elle des droits de propriété, contrairement aux conclusions auxquelles a abouti l'agent chargé de rendre la décision d'après les indices qu'il a accumulés ce dernier devra établir les raisons invoquées par l'inventeur et étudier le problème de façon plus approfondie.

[Text]

Perhaps it might be better to modify the last sentence of form A-10 along the following lines "Do you claim or do you intend to claim ownership in the invention?"

Perhaps this wording would set aside your misgivings. In any event I should be pleased to have your comments in due course.

Yours very truly,

John T. Murchison
Legal Adviser

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Any comment from members of the committee on this particular issue?

Mr. Robinson: Does our counsel agree that this resolves the difficulties?

• 1135

Mr. Eglington: Mr. Robinson, the proposals in the letter of October 28, page 2, referring to those: the first one to amend the text of the regulation 2(b) meets the Committee's original objection, which was that a person should not be called upon to make a statement of law and commit himself ahead of time.

The questions to be asked in the prescribed form: They were modified in a subsequent letter of November 30, with a proposal that the questions conclude with the question, "Do you claim or do you intend to claim ownership of the invention?" The only quibble I would have with that is that since all these matters arise before the question of the ownership of the invention is to be considered—in other words, these are all preparatory materials and preparatory questions before that essential issue comes to be decided, and since the Committee's original objection was that no one should be forced to commit themselves out of their own mouths, his own mouth—that if the final question is as suggested on the bottom of that front page, "Do you claim or do you intend to claim ownership of the invention?" that at least it be modified by the accompanying statement that that question need not necessarily be answered or at least that the answer is not binding, because at the time that these questions are asked, the person who is filling out the form may not even have thought to take legal advice, far less taken it.

Mr. Robinson: The comment that you made in your letter of November 17, 1977 to Mr. Murchison with regard to Form A-10 being unfair is no longer valid.

Mr. Eglington: That referred to the proposed last question which is, "Do you claim that the invention properly belongs to yourself?" which was the central legal issue that the whole regulation was concerned with.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): I take it your saying that this present one is offensive but not as offensive as the one before it, or it is not as clearly as offensive as the one before it?

[Translation]

die. Il ne s'agit pas d'amener l'inventeur à tirer une conclusion dans un sens ou dans l'autre.

Peut-être devrait-on modifier ainsi la dixième question de la formule A: «Revendiquez-vous ou avez-vous l'intention de revendiquer la propriété de l'invention?»

Le nouveau libellé contribuait peut-être à dissiper vos craintes. De toute façon, je vous serais reconnaissant de bien vouloir me faire parvenir vos commentaires en temps voulu.

Je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Le conseiller juridique,
John T. Murchison.

Le coprésident (M. Baldwin): Est-ce que vous avez des remarques à ce sujet?

M. Robinson: Notre conseiller croit-il que cela résout les difficultés?

M. Eglington: Monsieur Robinson, je me réfère aux propositions contenues dans la lettre du 28 octobre, au bas de la page 1.; la première pour modifier le texte du règlement 2(b) répond à l'objection initiale du Comité, c'est-à-dire qu'une personne ne devrait pas être appelée à faire une déclaration de droit et à s'engager à l'avance.

Les questions devant être posées de la façon prescrite: elles ont été modifiées dans la lettre subséquente du 30 novembre, où on proposait que les questions se terminent par celle-ci: «Revendiquez-vous ou avez-vous l'intention de revendiquer la propriété de l'invention?». Le seul point que je voudrais soulever c'est que toutes ces questions surgissent avant que la question de propriété de l'invention soit considérée, autrement dit ce sont là des documents préparatoires et des questions préparatoires avant que la question essentielle soit décidée, et l'objection initiale du Comité était que personne ne devait être forcé à s'engager par ses propres paroles. Si la question finale est telle que proposée au bas de la page: «Revendiquez-vous ou avez-vous l'intention de revendiquer la propriété de l'invention?», que cette question soit au moins modifiée par la déclaration qui l'accompagnerait portant que cette question ne doit pas nécessairement recevoir une réponse ou du moins que la personne n'est pas liée par la réponse. Étant donné le moment où ces questions sont posées, la personne qui remplit le formulaire n'a peut-être pas songé à demander l'avis d'un avocat, encore moins à le suivre.

M. Robinson: Les commentaires de votre lettre à M. Murchison en date du 17 novembre 1977 disant que la question 10 sur la formule A est injuste n'est plus valide.

M. Eglington: Cela a trait à la dernière question proposée qui est: «Revendiquez-vous la propriété de l'invention?» qui constituait la question juridique centrale du règlement.

Le coprésident (M. Baldwin): Si j'ai bien compris, vous dites que cette question est contentieuse mais pas autant que celle qui la précède, ou n'est-elle pas clairement aussi contentieuse que celle qui la précède?

[Texte]

Mr. Eglington: No, I think it would pass as long as it is understood and printed on the form, but if a person answers at this stage, "No, I do not claim", that he is not thereby debarred or stopped from claiming it later, if and when he takes legal advice on the matter. I still think, myself, it is better if that question were not asked at all.

Mr. Robinson: Well, I still want to clarify the point in your letter where you—that is the letter of November 17, 1977, where you say that:

... questions which could be considered to be pushing the respondent to a certain conclusion.

And then in response to that, it appears that Mr. Murchison, in his letter of November 30, 1977, says in the last sentence of paragraph number two as follows:

There is no intention to push the inventor to a conclusion, one way or the other.

This is his interpretation, but there does not seem to be any language anywhere that actually says anything to the contrary.

Mr. Eglington: The department all along has maintained that despite what appears in the regulation and the forms that the person who is filling them up could simply say, "I do not understand" or "I do not know". But on the other hand, there is absolutely nothing in the regulations or the prescribed form to indicate that.

Mr. Baker: What was the phrasing you were suggesting?

Mr. Eglington: Well, something to the effect that in respect to the question, "Do you claim or do you intend to claim ownership of the invention?" either that question need not be answered or that the answer that is given at that particular point is not regarded as binding and does not stop the inventor from claiming the invention subsequently.

Mr. Baker: I am just wondering if there ought not to be a combination of those two things. That is why I raised the matter and I think that would certainly satisfy. You know, it makes it doubly clear not only what the man must do at the time but the consequence of what he does. I think that if you could combine that kind of thing, that might be appropriate.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Do you think we should keep pressing for ...

Mr. McKinley.

Mr. McKinley: Well, he says that it is better there earlier on, at the end of the first paragraph—that is the one of November 30—that there is no intention to push the inventor to a conclusion one way or the other. But then later on he still wants that question to be asked in a slightly different form but meaning practically the same. I would think that we should push on to eliminate that.

• 1140

Mr. Robinson: Well, he has asked in his letter of November 30, on page 2, where he says,

[Traduction]

M. Eglington: Non, je pense qu'elle pourrait être acceptée en autant qu'il est bien compris et imprimé sur la formule, que si une personne répond à ce stade: «Non, je ne la revendique pas» qu'elle ne soit pas empêchée de la revendiquer plus tard, une fois qu'elle aura reçu un avis juridique sur la question. Je crois quand même qu'il vaudrait mieux que la question ne soit pas du tout posée.

M. Robinson: Je veux quand même des précisions sur ce point soulevé dans votre lettre, celle du 17 novembre où vous dites:

... question qui tend à suggérer une certaine conclusion au fonctionnaire auteur de l'invention.

En réponse, il semble que M. Murchison dans sa lettre du 30 novembre 1977 déclare dans la dernière phrase du deuxième paragraphe ce qui suit:

Il ne s'agit pas d'amener l'inventeur à tirer une conclusion dans un sens ou dans l'autre.

C'est là son interprétation, mais il n'y a rien d'écrit qui dise vraiment le contraire.

M. Eglington: Le ministère a toujours soutenu qu'en dépit de ce qui paraît dans les règlements et des formules que la personne doit remplir, celle-ci peut dire simplement: «Je ne comprends pas» ou «je ne sais pas». Par ailleurs, il n'y a absolument rien dans les règlements ou dans la forme prescrite qui dit cela exactement.

M. Baker: Quelle était la phrase que vous proposiez?

M. Eglington: Quelque chose du genre de cette question: «Revendiquez-vous ou avez-vous l'intention de revendiquer la propriété de l'invention?» Cette question peut ne pas recevoir de réponse ou la réponse donnée à un moment donné ne doit pas être considérée comme étant exécutoire et ne doit pas non plus empêcher l'inventeur de revendiquer plus tard l'invention.

M. Baker: Je me demande si cela ne devrait pas être une combinaison de ces deux choses. C'est pourquoi j'ai soulevé la question et je pense que cela pourrait aller. A mon avis, c'est doublement clair non seulement quant à ce que la personne doit faire à un moment, mais aussi quant aux conséquences de son acte. Si nous pouvons combiner ce genre de questions, ce serait très bien.

Le coprésident (M. Baldwin): Pensez-vous que nous devrions exercer des pressions pour ...

Monsieur McKinley.

M. McKinley: Eh bien il prétend que c'est mieux que ce qui existait auparavant. A la fin du premier paragraphe, dans la lettre du 30 novembre, il est dit qu'il ne s'agit pas d'amener l'inventeur à tirer une conclusion dans un sens ou l'autre. Plus loin, il prétend que la question doit être posée de façon un peu différente mais le sens est à peu près le même. Je pense qu'il faudrait demander que ce soit enlevé.

M. Robinson: Il dit dans sa lettre du 30 novembre:

[Text]

Perhaps this wording would set aside your misgivings. In any event I shall be pleased to have your comments in due course.

This is why I am pressing this thing now. Is there some further comment that counsel wishes to make in response to this, because it looks as though Mr. Murchison is only too eager to be of whatever assistance he can?

Mr. Eglinton: Well, my comment is that I would prefer the question to be deleted altogether. If the question is to be there it ought to be accompanied by a precise statement of what Mr. Murchison has said all along is the department's policy, that the answer is not binding.

Mr. McKinley: Mr. Chairman, I would suggest that that proposition be put back to Mr. Murchison, if the Committee so agrees.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Thank you. SOR/76-647—Nordair-Boeing 737 Exemption Regulations. This was before the Committee March 5, 1977, May 5, 1977, and June 28, 1977. And to be printed, to be added to the record for printing is the following: a letter dated August 18, 1977, from Mr. Eglinton to Mr. G. A. Scott, Senior Assistant Deputy Minister of the Department of Transport, and a letter of November 30, 1977, from Mr. Scott to Mr. Eglinton. Does the Committee agree that those be printed?

Some hon. Members: Agreed.

August 18, 1977

G. A. Scott, Esq.,
Senior Assistant Deputy Minister
Operations,
Department of Transport,
OTTAWA.

Re: SOR/76-647, Nordair-Boeing 737 Exemption Regulations

Dear Mr. Scott:

Mr. Shield's letter of 17th March 1977 was considered by the Committee on 5th May 1977, and again on 28th June when the Committee had the benefit of the advice of Sir Robert Speed, Q.C., Counsel to the Speaker at Westminster, who had studied the Regulations.

Having heard Sir Robert's evidence, the Committee confirmed its position that the above Regulations are outside the enabling powers in section 6(1) of the Aeronautics Act. The Committee is more than ever of the view that a class should be exempted from the requirement of changing Canadian registration, all aircraft falling within that class being exempt. The class presumably would consist of aircraft to be operated outside Canada by a foreign air carrier.

[Translation]

Le nouveau libellé contribuerait peut-être à dissiper vos craintes. De toute façon, je vous serais reconnaissant de bien vouloir me faire parvenir vos commentaires en temps voulu.

C'est pourquoi je vous presse un peu pour que ce soit réglé maintenant. Notre conseiller a-t-il d'autres remarques à faire en réponse à cette lettre, car il me semble que M. Murchison désire vous aider?

M. Eglinton: Je préférerais que la question soit tout simplement retranchée. Si elle doit être posée, il faudrait qu'elle soit accompagnée d'une déclaration précise indiquant ce que M. Murchison a toujours prétendu être la politique du ministère, c'est-à-dire que la réponse n'est pas exécutoire.

M. McKinley: Monsieur le président, je suggère que cette proposition soit de nouveau portée à l'attention de M. Murchison, si les membres du Comité sont d'accord.

Le coprésident (M. Baldwin): Merci. Passons aux documents DORS/76-647—Règlements d'exemption Nordair-Boeing 737. Cette question a été soumise au Comité le 7 mars 1977, le 5 mai 1977 et le 28 juin 1977. Ces documents doivent être imprimés et ajoutés au dossier de même que la lettre du 18 août 1977 de M. Eglinton à M. G. A. Scott, sous-ministre adjoint principal du ministère des Transports, et la réponse du 30 novembre 1977 de M. Scott à M. Eglinton. Êtes-vous d'accord pour que ce soit imprimé?

Des voix: D'accord.

Le 18 août 1977

M. G. A. Scott
Sous-ministre adjoint principal
Opérations
Ministère des transports
Ottawa

OBJET: DORS/76-647, Règlements d'exemption (Nordair-Boeing 737)

Monsieur le Ministre,

Le 5 mai 1977, le Comité a étudié la lettre de M. Shield en date du 17 mars 1977, et il l'a réexaminée le 28 juin dernier après avoir bénéficié des conseils de Sir Robert Speed, C.R., conseiller auprès de l'orateur à Westminster, qui avait étudié le règlement.

Après avoir entendu le témoignage de Sir Robert Speed, le Comité a réaffirmé que le règlement susmentionné excédait le paragraphe 6(1) de la Loi sur l'aéronautique. Il est plus que jamais convaincu qu'une certaine catégorie devrait être dispensée de changer l'immatriculation canadienne, tous les aéronefs faisant partie de cette catégorie en étant exemptés. La catégorie en question comprendrait probablement les aéronefs exploités entièrement à l'étranger par un transporteur étranger.

[Texte]

The alternative solution is, of course, to amend the Aeronautics Act specifically to provide that regulations may apply to particular circumstances only or to a particular case only.

Yours sincerely,

G. C. Eglinton.

November 30, 1977

Mr. G. C. Eglinton, Counsel
Standing Joint Committee on Regulations
and Other Statutory Instruments,
c/o The Senate,
Ottawa, Ontario
K1A 0A4

Re: SOR/76-647 Nordair-Boeing 737 Exemption Regulations.

Dear Mr. Eglinton:

Reference is made to your letter of August 18, 1977, confirming the Committee's position that the above regulations are outside the enabling powers in section 6(1) of the Aeronautics Act.

The Nordair-Boeing 737 Exemption Regulations were made pursuant to section 6(1)(b) of the Aeronautics Act, as this was considered to be the most advisable way to proceed in respect of the circumstances existing for the requirement of the Exemption Regulations. The exigencies of the situation did not permit the time necessary for the development of a policy respecting the enactment of a class exemption as suggested in your letter; nor for an amendment to the Aeronautics Act to provide for regulations for particular circumstances.

As it is intended to introduce changes to the Regulations with respect to this extraordinary situation, your Committee may be assured that this instance of exemption to the Regulations relating to the lease/ownership of a Canadian registered aircraft was unique.

Yours sincerely,

G. A. Scott,
Senior Assistant Deputy
Minister, Operations.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Any comments from anyone on this particular . . .

Mr. Robinson: Well, I wonder if I could possibly comment on two parts of the letter of Mr. Scott. In paragraph 2 of Mr. Scott's letter, the last sentence says,

The exigencies of the situation did not permit the time necessary for the development of a policy respecting the enactment of a class exemption as suggested in your letter;

and so on. I wondered if our counsel would care to comment on that.

[Traduction]

L'autre solution consisterait naturellement à modifier la Loi sur l'aéronautique de façon à stipuler que le règlement ne peut s'appliquer que dans des circonstances particulières ou uniquement dans un cas donné.

Je vous prie d'agréer, Monsieur, le Ministre, l'expression de ma haute considération.

G. C. Eglinton.

Le 30 novembre 1977

Monsieur G. C. Eglinton, conseiller
Comité mixte des règlements et autres
textes réglementaires
a/s du Sénat
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Objet: DORS/76-647 Règlement d'exemption (Nordair-Boeing 737)

Monsieur,

Nous accusons réception de votre lettre du 18 août 1977 dans laquelle vous réaffirmez la position du Comité selon laquelle le règlement susmentionné ne relève pas du paragraphe 6(1) de la Loi sur l'aéronautique.

Le règlement d'exemption (Nordair-Boeing 737) a été élaboré conformément à l'alinéa 6(1) b) de la Loi sur l'aéronautique, et on a estimé que c'était la façon la plus sage de procéder, compte tenu des conditions stipulées par le règlement d'exemption. Étant donné les exigences de la situation, nous n'avons pas eu le temps de mettre au point un principe pour l'application de l'exemption d'une certaine catégorie, comme vous l'avez proposé dans votre lettre ni de modifier la Loi sur l'aéronautique de façon à ce qu'elle prévoie l'établissement d'un règlement dans des circonstances particulières.

Comme il est prévu de modifier le règlement en tenant compte de cette situation extraordinaire, votre Comité peut être assuré que ce cas d'exemption au règlement concernant la location ou la propriété d'un aéronef immatriculé au Canada est unique.

Je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de ma parfaite considération.

Le sous-ministre adjoint principal
(Opérations)
G. A. Scott

Le coprésident (M. Baldwin): Avez-vous des remarques à ce sujet . . .

M. Robinson: J'aimerais prendre la parole au sujet de deux points contenus dans la lettre de M. Scott. Au deuxième paragraphe, la dernière phrase dit ceci:

Étant donné les exigences de la situation, nous n'avons pas eu le temps de mettre au point un principe pour l'application de l'exemption d'une certaine catégorie, comme vous l'avez proposé dans votre lettre;

etc. Notre conseiller a-t-il des commentaires à ce sujet.

[Text]

Mr. Eglinton: Well, I do not know, Mr. Robinson, that I can make any comment on that except that, of course, always circumstances are exigent. The explanation that was given by Mr. Shields earlier, in a letter which is already on the public record, was that the exempting regulation was made to permit Nordair to lease the aircraft referred to be operated entirely outside Canada by a foreign air carrier without changing the Canadian registration, which, of course, led the Committee to conclude immediately that it would be fairly simple to pass a regulation to the effect that, where an aircraft was to be operated entirely outside Canada by a foreign air carrier, there would be no need to change the registration, and that in fact would be the class, the exempted class. But just how quickly this matter arose, I really do not know.

Mr. Robinson: Well, Mr. Scott goes on in his letter to indicate that this was a most extraordinary situation, and I will assume from that that it is not likely to occur again and therefore nothing need be done.

Mr. Eglinton: Well, if we take Mr. Scott at his word when he classifies it as unique, it will not occur again.

Senator Lafond: I would suspect that if Nordair was renting out the aircraft to another firm outside the country or something of the sort, and it was the kind of a deal that had to go through within five days or weeks so the aircraft could be put in service, those were the exigencies of the situation as referred to here. It is a one shot commercial deal that was rendered possible and that could only be rendered possible at that time by the issuance of such a regulation.

Mr. Eglinton: It might be possible to ask Mr. Scott, or Mr. Shields, who is the air counsel who has always been exceptionally co-operative, whether they intend to create a class to cover this type of exemption should the need arise in the future. Of course, we do not know when some other air carrier will want to lease the aircraft to somebody in Peru or somewhere and want to do it next week.

Senator Lafond: This is a situation that is highly likely to recur at some time in the future and that possibly should be covered by policy.

Mr. Robinson: Yes, well, the fact is it has occurred once. It quite conceivably could occur again and therefore maybe there should be a regulation.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): The counsel could write indicating that we are still unhappy about the situation and that it would be desirable for the exigencies not to be so exigible so that they can put through a proper order in council and that we are not happy with the situation and we do not want it to recur. Is something along those lines acceptable?

Mr. McKinley: Well, Mr. Chairman, I do not know. He suggested that it is a situation that came up rather quickly and they had to do something and they went ahead and did it.

[Translation]

M. Eglinton: Je ne sais, monsieur Robinson, si j'ai des commentaires à ce sujet sauf évidemment pour dire que les circonstances sont toujours pressantes. L'explication qu'avait donnée M. Shields plus tôt dans une lettre qui fait déjà partie du dossier public, c'était que le règlement d'exemption avait été fait afin de permettre à Nordair de louer l'avion dont il est question qu'un transporteur aérien étranger devait exploiter à l'extérieur du Canada seulement sans changer l'enregistrement canadien ce qui, évidemment, a porté immédiatement les membres du Comité à conclure qu'il serait assez simple d'adopter un règlement à cet effet. C'est-à-dire qu'un avion qui serait exploité par un transporteur aérien étranger à l'extérieur du Canada seulement n'aurait pas besoin de changer l'enregistrement et qu'il y aurait, en réalité, une catégorie d'exemptions. Quant à l'urgence de cette question, je ne saurais répondre.

M. Robinson: M. Scott mentionne dans sa lettre qu'il s'agit d'une situation extraordinaire et je suppose qu'elle ne va pas se produire de nouveau, par conséquent il n'est pas nécessaire de faire quoi que ce soit.

M. Eglinton: Si nous croyons M. Scott lorsqu'il déclare que cette situation est unique, elle ne se reproduira pas de nouveau.

Le sénateur Lafond: Je soupçonne que si Nordair loue l'avion à une autre société à l'extérieur du Canada, c'est ce genre de choses qui doivent se faire en moins de cinq jours ou d'une semaine pour que l'avion soit mis en service; ce sont là les exigences de la situation actuelle. Il s'agit d'une affaire commerciale unique qui a été possible ou rendue possible par l'émission d'un tel règlement.

M. Eglinton: Nous pourrions peut-être demander à M. Scott et à M. Shields, qui est le conseiller en aéronautique et qui a toujours très bien collaboré, s'ils ont l'intention de créer une catégorie pour ce genre d'exemptions au cas où la situation se présenterait de nouveau. Nous ne savons pas évidemment quand d'autres transporteurs aériens voudront louer un avion à quelqu'un au Pérou ou ailleurs et surtout voudront le faire la semaine prochaine.

Le sénateur Lafond: C'est une situation qui peut très bien se présenter de nouveau et qui devrait probablement faire l'objet d'un règlement.

M. Robinson: Le fait est que cela s'est déjà produit. Cela peut donc se produire de nouveau et par conséquent il devrait y avoir un règlement.

Le coprésident (M. Baldwin): Le conseiller pourrait répondre que nous ne sommes toujours pas heureux de cette situation et qu'il serait souhaitable que les exigences ne soient pas aussi pressantes afin que les personnes intéressées puissent obtenir un décret du Conseil approprié. Nous ne sommes pas tout à fait satisfaits et nous ne voulons pas que cela se reproduise. Est-ce que cela vous semble convenable?

M. McKinley: Monsieur le président, je ne sais pas. M. Scott prétend que cette situation est survenue très rapidement, qu'ils devraient faire quelque chose et qu'ils l'ont fait.

[Texte]

• 1145

I do not like to throw any stumbling blocks in the way of people being able to do business. It is good business for everybody all the way round. I suggest that, rather than worry too much about it, probably we should wait and see if there are other occasions that come up. If it appears that there would be other occasions coming up, and maybe it looks as if they are coming up regularly, then we should do something about it.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): I do not think we are actually changing the situation. We are just asking, I suppose, that if similar circumstances occur, we would like there to be some protection on the record by having an order in council passed, which does not take a great deal of time. But we are not actually touching this anymore.

Mr. McKinley: If this is going to appear often, if we are going to have this situation coming up again often, then something should be done about it, eh?

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): SOR/76-443, SOR/77-440, Pacific Pilotage Coastal Tariff Regulations and amendment. SOR/76-306, SOR/77-441, Pacific Pilotage . . .

Mr. Béchard: You missed the seals.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Oh, I missed the seals. I would not want to do that. I am sorry; I put the seals together with Nordair, and that is not right.

Mr. Béchard: They are not together, because we do not send Nordair on the ice.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Yes. SOR/77-181, Seal Protection Regulations. To be printed for the record, a letter dated April 27, 1977 from the counsel to Mr. C. R. Levelton; a letter dated May 3, 1977 from Mr. Levelton to counsel; a letter dated October 5, 1977 from counsel to Mr. Levelton; and finally, a letter of November 10, 1977 from Mr. Levelton to counsel. Those may be printed in the record.

Any questions? Any comment on this?

April 27, 1977

C. R. Levelton, Esq.,
Director-General,
Fishing Services Directorate,
Fisheries and Marine Service,
Department of Fisheries and
the Environment,
580 Booth Street,
OTTAWA, Ontario K1A 0H3

Re: SOR/77-181, Seal Protection Regulations, amendment

Dear Mr. Levelton:

I have perused the above amendment and have noted the new section 9(3) made by section 2 of the amending schedule.

The effect of the amendment is to add the words "Except with the permission of the Minister" to the subsection as made

[Traduction]

Je ne tiens pas à nuire à de telles transactions. Je crois que cette entreprise est avantageuse pour tout le monde. Au lieu de nous faire trop de soucis, je pense que nous ferions mieux d'attendre et de voir si cela se produit encore. Si c'est le cas, nous devrions prendre des mesures.

Le coprésident (M. Baldwin): Je ne pense pas que nous puissions modifier la situation. Au cas où des circonstances similaires se répèteraient, nous aimerions qu'il existe une certaine forme de protection, soit une ordonnance en conseil, ce qui est très rapide.

M. McKinley: Si des circonstances identiques se répétaient, il me semble que nous devrions faire quelque chose n'est-ce-pas?

Le coprésident (M. Baldwin): DORS/76-443, DORS/77-440, Règlement sur les tarifs de pilotage côtier de l'administration du pilotage du Pacifique, et modification. DORS/76-306, DORS/77-441, pilotage du Pacifique . . .

M. Béchard: Vous avez oublié les phoques.

Le coprésident (M. Baldwin): J'ai oublié les phoques. Je m'excuse, ce n'était pas mon intention. J'ai mis les phoques avec Nordair et j'ai eu tort.

M. Béchard: Ils ne vont pas ensemble, car nous n'envoyons pas Nordair sur la glace.

Le coprésident (M. Baldwin): Oui, DORS/77-181, Règlement de protection des phoques. Seront imprimées, une lettre datée du 27 avril 1977 et adressée à M. C.R. Levelton par le conseiller; une lettre datée du 3 mai 1977, adressée par M. Levelton au conseiller; une lettre datée du 5 octobre 1977, adressée par le conseiller à M. Levelton, et enfin une lettre du 19 novembre 1977, adressée par M. Levelton au conseiller. Ces documents seront imprimés en annexe de notre procès-verbal.

Y a-t-il des questions ou des commentaires à faire à ce sujet?

Le 27 avril 1977

M. C.R. Levelton
Directeur général
Direction du service des pêches
Service des pêches et de la mer
Ministère des Pêches et
de l'Environnement
580, rue Booth
OTTAWA (Ontario) K1A 0H3

Sujet: DORS/77-181, Règlement de protection des phoques, modification

Monsieur,

J'ai étudié la modification susmentionnée et j'ai noté le nouveau paragraphe 9(3) introduit à la suite du paragraphe 2 de l'annexe modificatrice.

Le but de la modification est d'ajouter les mots «sauf permission du Ministre» au paragraphe, tel que le stipule le

[Text]

by SOR/72-72 (replacing the first subsection (3) made by SOR/71-127). The result is that whereas under the old dispensation a vessel more than sixty-five feet long could not be licensed unless licensed in 1970 or 1971, now a vessel not licensed in 1970 or 1971 may be licensed if the Minter permits. The Regulations seem to afford no guidance as to which vessels will be licensed or in what circumstances permission will be given. There is, therefore, scope for arbitrariness and unfairness, or at least apparent arbitrariness or unfairness, in deciding whose vessels will be licensed notwithstanding that the same vessels were not licensed in 1970 or 1971. It may be, of course, that rules governing the granting of permission do exist.

I shall be glad if you will kindly let me know why this amendment was made, whether rules or guidelines exist to govern the granting of permission and, if so, what those rules or guidelines are.

Yours sincerely,

G. C. Eglington.

May 3, 1977

Mr. G. C. Eglington,
Counsel,
Standing Joint Committee on
Regulations and Other Statutory Instruments,
Victoria Building,
140 Wellington Street,
Ottawa, Ontario.
K1A 0A4

RE: SOR/77-181, Seal Protection Regulations.

Dear Mr. Eglington:

This will refer to your letter of April 27, 1977, in relation to the subject amendment.

In order to adequately reply to your concerns, I believe it is necessary to briefly review the background of the seal hunt and the Seal Protection Regulations.

As you are aware, the annual seal hunt has generated considerable public interest over the past ten years resulting in some very restrictive regulations with regard to vessels authorized to partake in the hunt. There are two main seal herds which are exploited, one in the Gulf of St. Lawrence in the general vicinity of the Magdalen Islands and the other located at the Front off the northeast coast of Newfoundland and Labrador. The full extent of intermingling of these two herds is difficult to determine.

As the result of large vessel operations prior to 1972, the Gulf herd was over exploited and consequently the Gulf was closed to operations of large vessels in 1972 and the Front operations restricted to large vessels that had operated in 1970

[Translation]

DORS/72-72 (remplaçant le premier paragraphe (3) ajouté par le DORS/71-127). Alors qu'auparavant on ne pouvait délivrer un permis à un bateau de plus de 65 pieds de longueur à moins qu'un tel permis n'ait été délivré, en 1970 ou 1971, un bateau qui n'a pas reçu de permis en 1970 ou 1971 peut, en vertu de la modification, recevoir un permis à la discrétion du Ministre. Le règlement ne précise pas, semble-t-il quels bateaux peuvent recevoir un permis ou dans quelles circonstances cette permission peut être accordée. Il y a place pour ce qui pourrait sembler un pouvoir arbitraire ou injuste d'accorder un permis à des bateaux nonobstant le fait que ces bateaux n'avaient pas de permis en 1970 ou 1971. Il se peut évidemment que des règles régissant l'octroi de cette permission existent déjà.

Je vous saurais gré de m'expliquer le but de cette modification et de m'indiquer le cas échéant, quelles sont les règles ou lignes directrices qui s'appliquent à l'octroi de cette permission.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

G.C. Eglington.

3 mai 1977

G.C. Eglington,
Conseiller juridique
Comité mixte des règlements et
autres textes réglementaires
Immeuble Victoria
140 rue Wellington
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Objet: DORS/77-181, Règlement de protection des phoques

Monsieur,

La présente fait suite à votre lettre du 27 avril 1977 concernant la modification du règlement ci-dessus.

Afin de répondre convenablement à vos préoccupations, je pense qu'il est nécessaire de revoir brièvement le contexte de la chasse aux phoques et du Règlement de protection des phoques.

Comme vous le savez, la chasse annuelle aux phoques a engendré un intérêt considérable du public au cours des dix dernières années, ce qui a entraîné l'adoption de certains règlements très restrictifs concernant les navires autorisés à participer à cette chasse. On exploite principalement deux zones fréquentées par les phoques, l'une dans le Golfe du St-Laurent, à proximité des Îles de la Madeleine, et l'autre dans la région de Front, au large des côtes nord-est de Terre-Neuve et du Labrador. La limite entre ces deux zones est assez difficile à déterminer.

L'utilisation de grands navires avant 1972 a entraîné une surexploitation du troupeau du Golfe et, en conséquence, la chasse dans le Golfe a été interdite aux grands navires en 1972; dans la zone du Front, elle a été réservée aux grands

[Texte]

or 1971. This left the Gulf operations open only to landsmen and vessels under 65 feet in overall length.

Depending on ice conditions in the Gulf, the landsmen from the Magdalen Islands cannot harvest unless the seals, shift within a few miles from the coast. In the past four or five years, this has not happened and consequently the Magdalen Island fishermen were prevented from participating in the economic returns from the seal fishery.

This was unfair to those fishermen who had for generations depended on the seal fishery for a portion of their livelihood.

In order to correct the anomaly and to provide an opportunity for the Magdalen Island fishermen, it was decided to allow large vessels in the Gulf under the following guidelines.

(a) Not more than two vessels were to be licensed in the Gulf seal fishery.

(b) Vessels must be based in the Province of Quebec and manned by seal hunters from the Magdalen Islands.

(c) Vessels licensed in the Gulf could not operate on the Front and vice versa.

(d) A quota was set in the regulations for the Gulf vessels that would permit adequate cropping without endangering the reproductive capacity of the herds.

Subsection 9(3) of the Seal Protection Regulations therefore had to be amended to permit these vessels (which had not engaged in sealing in 1970 or 1971) to be licensed.

As the continued use of vessels in the Gulf depends on the availability of the seals themselves, ice conditions in any given year and the annual biological assessment of the seal populations in the two main areas, the amendment was designed to provide the necessary flexibility for management to permit only that level of harvesting consistent with the resource and to provide an equal opportunity for fishermen to share in economic returns from the seals.

I trust this explanation for the amendment to subsection 9(3) is adequate for your needs.

Yours sincerely,

C. R. Levelton,
Director General,
Fishing Services Directorate.

[Traduction]

navires qui s'adonnaient à cette chasse en 1970 ou en 1971, De ce fait, la chasse dans le Golfe n'est autorisée qu'aux chasseurs qui utilisent des navires ne dépassant pas 65 pieds de longueur hors tout.

Selon l'état des glaces dans le Golfe, les habitants des Îles de la Madeleine ne peuvent chasser à moins que les phoques ne s'approchent à quelques milles de la côte. Au cours des 4 ou 5 dernières années, ce ne fut pas le cas et, en conséquence, les pêcheurs des Îles de la Madeleine n'ont pas pu bénéficier des avantages économiques que leur procure la pêche aux phoques.

Cette situation était injuste pour ces pêcheurs qui, depuis plusieurs générations, dépendent de la pêche au phoque pour une partie de leur subsistance.

Afin de remédier à cette anomalie et de fournir aux pêcheurs des Îles de la Madeleine la possibilité de chasser le phoque, il a été décidé d'autoriser les grands navires à participer à la chasse dans le Golfe selon les principes directeurs suivants.

(a) Deux navires, au plus pourront recevoir un permis pour la pêche au phoque dans le Golfe.

(b) Ces navires devront avoir leur port d'attache dans la Province de Québec et leur équipage devra se composer de chasseurs de phoques des Îles de la Madeleine.

(c) Les navires autorisés à chasser dans le Golfe ne pourront opérer dans la région du Front, et vice-versa.

(d) Pour les navires du Golfe, le règlement a fixé un contingentement qui permettrait une exploitation adéquate sans mettre en danger la capacité de reproduction des troupeaux.

Le paragraphe 9(3) du Règlement de protection des phoques a donc dû être modifié pour autoriser l'émission d'un permis pour les navires qui n'avaient pas participé à la chasse au phoque en 1970 ou en 1971.

Comme l'utilisation continue des navires dans le Golfe dépend de l'abondance des phoques, des conditions des glaces au cours d'une année donnée et de l'évaluation biologique des troupeaux de phoques qui fréquentent chaque année les deux zones principales, la modification a été conçue pour assurer la souplesse nécessaire afin que le nombre des prises soit compatible avec les ressources et que les pêcheurs aient des chances égales de bénéficier des avantages économiques de la chasse au phoque.

J'espère que cette explication de la modification du paragraphe 9(3) répond à votre attente.

Veuillez agréer, Monsieur, l'assurance de mes sentiments distingués.

Le Directeur général
des services des Pêches
C.R. Levelton

[Text]

October 5, 1977

C. R. Levelton, Esq.,
 Director General,
 Fishing Services Directorate,
 Fisheries and Marine Service,
 Department of Fisheries and
 the Environment,
 Ottawa, Ontario.

*RE: SOR/77-181, Seal Protection Regulations,
 amendment*

Dear Mr. Levelton:

The above amendment was before the Committee on 29th ultimo, when your letter of 3rd May last was also considered.

The Committee was grateful for your explanation of the background to this amendment and of the object it was designed to achieve. The Committee appreciated that the guidelines outlined on page 2 of your letter govern the change in policy which the amendment reflects.

The Committee noted that guideline (d) is, in fact, incorporated in the Regulations, in the new section 11 and Schedule C. Guideline (c) is not included in the new section 13. But the Committee could see no reason why Guideline (c) should not be included in a similar provision. Since Guidelines (a) and (b) are clear and certain, the Committee could see no objection to their being included in the Regulations too. If flexibility is desired, as indicated in the penultimate paragraph of your letter, the Committee considered that an appropriate course might be to provide that notwithstanding subsection 9(3) the Minister might license not more than two vessels of more than sixty-five feet in length for the Gulf seal fishery provided they were based in the Province of Quebec and manned by seal hunters from the Magdalen Islands. Since that is what is required and intended by the Department, the Committee could see no reason why the Regulations should not say so, and so avoid giving the impression that any number might be licensed at the whim of the Minister. The Regulations would then disclose the actual rules being applied and the Minister would still retain a discretion to license one, two or none at all.

It was also observed that the Seal Protection Regulations are amended almost every year and so any greater flexibility that might be desired could easily be included by amendment.

At this stage, the Committee reserves its position as to whether the forbidding of an activity, with a concomitant power given to a person to permit that activity in individual cases, is not an unlawful use of the enabling power unless the conditions in accordance with which permission is to be granted are specified or at least indicated.

As to the new section 11(3) of the Regulations, the Committee still favours the requirement of both broadcasting and publishing.

[Translation]

Le 5 octobre 1977

Monsieur C. R. Levelton,
 directeur général
 Direction générale des services des pêches
 Service des pêches et de la mer
 Ministère des Pêches et
 de l'Environnement
 Ottawa (Ontario)

Objet: DORS/77-181, Règlement de protection des phoques—Modification

Monsieur,

La modification précitée a été soumise au Comité le 29 septembre en même temps que votre lettre du 3 mai dernier.

Le Comité vous remercie de l'explication que vous lui avez donnée pour justifier la teneur et le but de cette modification. Le Comité constate que les lignes directrices énoncées dans la deuxième page de votre lettre viennent concrétiser les changements de politique que traduit cette modification.

Le Comité note également que la ligne directrice *d*) figure, en réalité, dans le nouvel article 11 et dans l'Annexe C du Règlement. Par contre la ligne directrice *c*) n'a pas été insérée dans le nouvel article 13. Le Comité ne voit pas pourquoi cette ligne directrice ne devrait pas être incluse dans une disposition semblable. En outre, vu que les lignes directrices *a*) et *b*) sont claires et évidentes, le Comité ne voit aucun inconvénient à ce qu'on les inclue également dans le règlement. S'il est souhaitable de prévoir une certaine souplesse, comme vous le mentionnez dans l'avant-dernier paragraphe de votre lettre, le Comité est d'avis que le ministre pourrait, nonobstant le paragraphe 9(3), limiter l'émission des permis à seulement deux bateaux de soixante-cinq pieds de longueur pour la chasse aux phoques dans la région du Golfe, pourvu que ces bateaux soient rattachés à des ports de la province de Québec et que leur équipage se compose de chasseurs de phoques des Iles-de-la-Madeleine. Comme cette exigence est conforme aux vœux du ministère, le Comité ne voit pas pourquoi elle ne serait pas expressément énoncée dans le règlement; on éviterait ainsi de donner l'impression que les permis sont émis au gré du ministre. En l'occurrence le règlement traduirait clairement les principes qu'on veut appliquer et le ministre garderait son pouvoir discrétionnaire d'émettre un ou deux permis, ou de s'en abstenir.

Le Comité souligne également que le Règlement de protection des phoques est modifié presque chaque année, et que, par conséquent, il serait facile de le rendre plus souple, au besoin en l'amendant.

A ce stade, le Comité n'est pas en mesure de décider si l'interdiction d'une activité, concurremment à l'octroi d'un pouvoir concomitant de permettre cette activité dans certains cas, ne constitue pas un abus illicite du pouvoir habilitant quand les conditions d'octroi de cette permission ne sont pas clairement exprimées ou, du moins, ne font pas l'objet d'une mention dans le règlement.

Quant au nouveau paragraphe 11(3) du Règlement, le comité préfère encore exiger que l'avis soit diffusé par radio maritime et publié.

[Texte]

The new section 13 contains a discrepancy as between the English and French versions. The English version says that "no person . . . shall take or kill seals except in waters along the shore of that part of the Province in which he resides", while the French one is less restrictive because it leaves out the underlined words. If the English text is the one your Department favours, the Committee wishes me to indicate its anxiety about the vagueness of the phrase "that part of the Province in which he resides" in relation to the shore of waters. Is the part a municipal district, fisheries administration district or some other division of the Province?

Yours sincerely,

G. C. Eglington.

November 10, 1977

Mr. G. C. Eglington,
Counsel,
Standing Joint Committee on Regulations
and Other Statutory Instruments,
c/o The Senate,
Ottawa, Ontario
K1A 0A4

Re: Seal Protection Regulations, SOR/77-181 Amendment

Dear Mr. Eglington:

Thank you for your letter of October 5, 1977 reference the subject amendment and the position of the Committee on the various factors involved.

We recognize that the guidelines established for control of the Gulf seal fishery could all be incorporated in the Regulations, however, it would be a bit optimistic to suggest that amendments could be made for flexibility as conditions require. The actual conditions and extent of the Gulf seal herd are not known until only a few days in advance of the opening of the season in early March. Noting that it would take approximately one month to amend the Regulations on a priority basis (in practice, more like three months) we believe it is more flexible to retain the licencing of vessels in this area as guidelines and using the Ministerial discretion of Section 7 of the Fisheries Act.

Section 13, while being amended by SOR/77-181 retains basically the same wording that has been in the regulations for many, many years. It is utilized only to prevent an influx of hunters into an area where seals are present and consequently over-exploitation, or to prevent hunters from Newfoundland on the north shore of Quebec from exploiting the Magdalen Island herds in competition with the local fishermen.

While this may be considered discriminatory in the broadest sense, it does preserve the traditional harvesting aspects of the hunt and prevent further public outcry.

[Traduction]

La version anglaise et la version française de l'article 13 ne concordent pas. La version anglaise stipule que "no person . . . shall take or kill seals except in waters along the shore of *that part of the Province in which he resides*", alors que la version française est moins restrictive, car elle ne comporte aucune délimitation du lieu de résidence comme le fait l'expression "that part of" de la version anglaise. Si c'est la version anglaise qui prévaut, le Comité me demande de vous faire part de son inquiétude au sujet de l'imprécision de l'expression "that part of the Province in which he resides" qui circonscrit les eaux du littoral dont il est question ici. Cette délimitation définit-elle une municipalité, une région de pêche ou une autre division de la Province?

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

G. C. Eglington.

Le 10 novembre 1977

M. G. C. Eglington
Avocat
Comité mixte permanent des
rèlements et autres textes réglementaires
Le Sénat
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Objet: Règlement de protection des phoques—Modification DORS/77-181

Monsieur,

J'accuse réception de votre lettre du 5 octobre 1977 relative à la modification susmentionnées et à la position du Comité par rapport aux divers facteurs en cause.

Nous admettons que les lignes directrices établies pour gérer la chasse du phoque dans le golfe pourraient toutes être incorporées au règlement. Toutefois, ce serait faire preuve de trop d'optimisme de croire qu'on pourrait par des modifications assurer une certaine souplesse lorsque les conditions l'exigent. Les conditions et l'étendue réelles du troupeau de phoques du golfe ne sont connues que quelques jours avant l'ouverture de la période de chasse, au début de mars. Si l'on considère qu'il faudrait environ un mois pour modifier les règlements prioritaires (en pratique, il faudrait plus vraisemblablement trois mois) nous croyons qu'il est plus souple de conserver comme lignes directrices la délivrance de permis de bateau dans cette région et d'avoir recours à la discrétion ministérielle prévue à l'article 7 de la Loi sur les pêcheries.

L'article 13, bien qu'il soit modifié par DORS/77-181, conserve essentiellement le même libellé que celui qui figure dans les règlements depuis un très grand nombre d'années. Il ne sert qu'à empêcher l'invasion par les chasseurs d'une région riche en phoques et par conséquent leur surexploitation, ou empêcher les chasseurs de Terre-Neuve ou de la Côte-Nord du Québec d'exploiter les troupeaux des Îles de la Madeleine, et de faire ainsi concurrence aux pêcheurs locaux.

Bien que cette mesure puisse être jugée discriminatoire dans le sens le plus large, elle préserve les aspects traditionnels de la chasse et prévient tout autre mécontentement du public.

[Text]

In summary, "that part of the Province" has no geographic definition, but has been effective in controlling participation in the hunt without complaint from the fishermen.

Yours sincerely,

C. R. Levelton,
Director General,
Fishing Services Directorate.

M. Bécharde: Je pense, monsieur le président, que la réponse donnée par M. Levelton est très complète. Évidemment, la chasse aux phoques, qui a lieu une fois par année à peu près à ce temps-ci, préoccupe toujours beaucoup de monde, comme vous le savez. Cette chasse se fait surtout dans l'Est, principalement aux Îles-de-la-Madeleine et aux environs de Terre-Neuve.

Avec les modifications qui ont été apportées, les Îles-de-la-Madeleine en profitent; les pêcheurs côtiers vont à la chasse lorsqu'il y a de la glace, à pied, en motoneige ou autrement. Et selon le mouvement des glaces, ils peuvent chasser le phoque, ils peuvent en bénéficier. Mais si la glace s'en va loin des Îles-de-la-Madeleine, ils perdent cette manne. C'est un peu la raison pour laquelle on avait défendu la chasse dans le Golfe Saint-Laurent aux gros bateaux, c'est-à-dire aux bateaux de plus de 65 pieds. On voulait préserver l'espèce. Mais comme à plusieurs reprises les glaces ont emporté les phoques loin des Îles, les Madelinots n'ont pas pu en bénéficier pendant plusieurs années. C'est pour cela qu'on a décidé, par règlement, de permettre à deux bateaux de plus de 65 pieds d'aller dans le Golfe Saint-Laurent; c'était pour protéger les intérêts des chasseurs des Îles-de-la-Madeleine.

Ces bateaux-là devaient avoir leur port d'attache au Québec. Les petits bateaux ont eu bien des aventures. Je connais quelqu'un des Îles-de-la-Madeleine qui a perdu au cours des six dernières années au moins trois petits bateaux. Ils se sont fait écraser par les glaces durant la période de la chasse. C'est pour cette raison que le ministre a autorisé ces deux bateaux-là à aller dans le Golfe Saint-Laurent. C'est très bien expliqué dans la lettre de M. Levelton. Cette lettre fournit des arguments qui s'appliquent à la saison que nous traversons actuellement. Je ne voudrais pas aller trop loin, mais le permis n'est peut-être pas donné encore aux deux bateaux. Je sais qu'il y en a un qui a eu son permis; l'autre est un bateau dont le port d'attache n'est pas au Québec, mais à Halifax.

• 1150

Alors, je crois que là, on a peut-être pêché un petit peu. Il faudrait peut-être faire remarquer aux autorités du ministère des Pêches et de l'Environnement que ces deux bateaux de plus de 65 pieds qui iront chasser le phoque dans le Golfe Saint-Laurent devraient avoir leur port d'attache dans la province de Québec. De toute façon, moi, je vais leur souligner ce point si le Comité ne le soulève pas. On voudrait savoir comment il se fait qu'un permis est sur le point d'être donné, s'il n'est pas déjà donné, à un bateau dont le port d'attache est à Halifax en Nouvelle-Écosse, alors qu'on a dit qu'il fallait protéger les

[Translation]

Bref, l'expression «that part of the Province» ne donne aucune définition géographique, mais elle a réussi à limiter la participation à la chasse sans provoquer de plaintes de la part des pêcheurs.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes salutations distinguées.

Le directeur général,
C. R. Levelton
Direction générale des services des pêches.

Mr. Bécharde: I think, Mr. Chairman, that the answer given by Mr. Levelton is very complete. Obviously, seal hunting takes place once a year around this time of the year and is of some concern for many people, as you may know. Seal hunting takes place in the East, in particular in the Magdalen Islands and around Newfoundland.

The Magdalen Islands take advantage of the amendments; the fishermen go hunting along the coast when there is some ice, and they can walk, use a Ski-Doo or anything else. They can hunt seals by taking advantage of the ice movements. But if the ice flows away from Magdalen Islands, they lose this manna. This is the reason why seal hunting had been prohibited to bigger boats in the Gulf of St. Lawrence, that is for boats over 65 feet. They want to protect the species but the ice has repeatedly carried the seals away from the islands, and the residents of the islands have not been able to benefit from seal hunting for many years. This is why it has been decided, to introduce an amendment, allowing for two boats over 65 feet to fish in the Gulf of St. Lawrence, in order to protect the interests of the Magdalen Islands seal hunters.

Such boats should be based in Quebec. Small fishing boats have had many adventures. I know a man from the Magdalen Islands who has lost at least three small boats during the last six years. They have been crashed by the ice during the seal hunting season. This is why the minister has authorized those two boats to go into the Gulf of St. Lawrence. That is clearly explained in Mr. Levelton's letter. That letter gives arguments applying to the very seal-hunt season we are now crossing. I would not adventure too far, but the permits may not yet have been granted to the two vessels. I know that one has already been issued its permit; the other is a vessel whose home port is not in Quebec, but in Halifax.

So perhaps, we have erred slightly in that case. Perhaps we should draw to the attention of the authorities of the Department of Fisheries and Environment that the two vessels of more than 65 feet which will be seal hunting in the Gulf of St. Lawrence should have their home port in the Province of Quebec. In any case, I shall certainly note the issue if the Committee does not do so. We would like to know how a permit is about to be issued if it has not already been issued, to a ship whose home port is in Halifax, Nova Scotia, when we have already stated that we must protect the interests of the

[Texte]

intérêts des chasseurs des Îles-de-la-Madeleine qui sont encore situées, jusqu'à date, dans la province de Québec.

Le coprésident (M. Baldwin): Monsieur Lambert.

M. Lambert: Monsieur le président, je trouve tout à fait justes les commentaires de mon collègue du comté de Bonaventure—Îles-de-la-Madeleine concernant la chasse aux phoques.

On sait qu'à chaque année cette chasse provoque des commentaires assez divers à la grandeur du pays et même à l'étranger. Nous avons même été témoins, l'année dernière, du fait que des vedettes de la télévision ou de la radio et du cinéma sont venues tenter de faire un spectacle qui était de nature à laisser croire au reste du monde que les Canadiens sont des bourreaux, et qu'on fait la chasse aux phoques pour le plaisir de faire la chasse, sans discernement à l'égard de la conservation de cette espèce animale qui est une source de revenus pour un très grand nombre de chasseurs à l'intérieur, non seulement du Québec, mais de toute la partie qui se situe à l'intérieur du Golfe et à l'extérieur des limites de pêche déterminées par le Ministère selon les ententes internationales.

Selon moi, la lettre du Directeur général des services des pêches, M. Levelton, est tout à fait logique et je pense que le Comité devrait retenir très sérieusement les observations qui y sont contenues et s'en inspirer pour faire une recommandation. Nous sommes tout de même un peu privilégiés au Canada du fait que cette espèce animale soit si nombreuse à l'intérieur de nos eaux. Cet animal est de toute beauté. D'ailleurs, j'ai déjà eu l'avantage de visiter ce coin du pays où on pouvait observer toute la beauté des gestes de cet animal. Il est certain que personne, parmi nous, n'est intéressé à voir disparaître cette espèce animale. Nous voulons la protéger, mais nous voulons en même temps que les habitants de cette région puissent bénéficier de cette source de revenus tout à fait importante de nos jours, tout en conservant, tout en protégeant cette espèce animale pour les années et les générations à venir. Il faut permettre au phoque de pouvoir se régénérer et de pouvoir faire encore le plaisir des touristes, tout en constituant en même temps une source de revenus pour les habitants de cette région du pays. Je pense bien que le Comité devrait retenir très sérieusement les suggestions qui nous ont été formulées. De notre côté, nous devrions en faire l'objet d'une recommandation à qui de droit, afin d'assurer la survie de cette espèce animale tout en protégeant une source de revenus pour les habitants de cette région du pays.

• 1155

Merci, monsieur le président.

Mr. Bécharde: Excuse me, Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Mr. Bécharde.

Mr. Bécharde: I forgot, there is a mention that the Committee was of the opinion, why not limit the seal hunt to those two vessels of 65 feet? Only that is not the case, actually, that is over 65 feet. Up to last year, it was only a 65-foot boat, but not now. I agree that it should be mentioned, and also the mention, of the other day, that we were to have there Port d'attachein Québec.

[Traduction]

seal hunters of the Magdalen Islands, which is still located in the Province of Quebec.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Mr. Lambert.

Mr. Lambert: Mr. Chairman, the remarks of my colleague from Bonaventure and the Magdalen Islands regarding the seal hunt are quite justified.

We know that each year the seal hunt raises diverse issues throughout the country, and even abroad. Indeed, last year, we witnessed the protests of certain television and radio and cinema stars in a confrontation which would lead to believe the rest of the world that Canadians were inhumane brutes, and that we hunt seals for the sake of the hunt, without taking into consideration the need to conserve this species, which is a source of revenue for a great number of hunters in the country, not only in Quebec, but in that whole section of the Gulf, and offshore within the fishing limits determined by the Minister under international agreements.

In my opinion, the letter of the Director-General of the Fisheries Service, Mr. Levelton, is quite logical, and the Committee should take note of the observations therein and make some form of recommendation in that regard. We are indeed quite privileged in Canada that this species should be so numerous within our waters. The animal is truly beautiful. In fact, I have had the privilege to visit that area of the country and to observe personally the beauty of the animal's movements. I am sure that none among us is interested to see this species disappear. We want to protect it, but at the same time, we wish to ensure that the population of that region will benefit from this source of income which is most important in these days, while at the same time conserving and protecting the species for the years and generations to come. We must allow the seal to reproduce, for the tourists' pleasure, while at the same time ensuring a source of income for the inhabitants of that part of the country. I think the Committee should seriously consider the suggestions made. As far as we are concerned, we could make a recommendation to whom it may concern in order to ensure the survival of this species and to protect at the same time a source of income for the residents of that area.

Thank you, Mr. Chairman.

M. Bécharde: Excusez-moi, monsieur le président.

Le coprésident (M. Baldwin): Monsieur Bécharde.

M. Bécharde: Le Comité a demandé pourquoi on ne restreignait pas la chasse au phoque à ces deux navires de 65 pi.? Seulement, ce n'est pas le cas, il s'agit de navires de plus de 65 pi. Jusqu'à l'an dernier, il s'agissait d'un navire de 65 pi., mais plus maintenant. Je conviens qu'il faudrait le mentionner dans le règlement et aussi que le port d'attache doit être dans la province de Québec.

[Text]

Mr. Eglington: If I could bring up that point you raised at the end of your comment about the ship in Halifax, I think that makes crystal clear the Committee's original objection to the regulation, because it simply says that except with the permission of the Minister no one may, and there were these subsidiary rules in accordance with which the permission was granted. One of those was, as expressed in Mr. Levelton's first letter, that the boats be based in Quebec, and if in fact those rules that were applied did appear in the regulations there would be then no problem and no possibility of this other boat's getting in on the fishery. I think it makes the Committee's original point, that the rules ought to appear in the regulations so that all ought not to be left to the permission of the Minister, because what the Minister regarded as critical to the granting of his permission on May 3, 1977, when we had the first letter from Mr. Levelton, may not be what the Minister regards now as critical.

Mr. Robinson: Do I take it, then, that you are satisfied with the response you have received? Obviously, there are some areas where you are not.

Mr. Eglington: From a purely legal point of view, I am not, because the Committee has constantly taken the point that the rules that are applied to people ought to appear in the regulations, and if there are rules governing who may take seals from the Magdalen Islands, then they should appear in the regulations. The reason given in the second paragraph of Mr. Levelton's latest letter is that the department regards it as more flexible to retain the licensing of vessels in this area as guidelines. Using the ministerial discretion of Section 7 of the Fisheries Act is most unsettling, because the logical conclusion of that argument is that there is no need ever to put in the fishing regulations any rules whatever relating to who will get licences and who will not. If it can all rest in the Minister's discretion, there is no need for any regulations—whether it is herring or seals.

Mr. Robinson: The point is that there are no guidelines written down, on that we know of, upon which the Minister makes his discretionary decision.

Mr. Eglington: There are, because Mr. Levelton set them out in great detail in his letter of May 3.

M. Béchard: Monsieur le président, il faut que soit mentionné dans les règlements le nombre de loups-marins ou phoques qui doivent être tués, exclusivement par les gens de la province de Québec et ceux des Îles-de-la-Madeleine en particulier.

Les chasseurs des Îles-de-la-Madeleine ont un quota déterminé, je crois qu'il s'agit de 38,000 cette année, et s'il arrivait à ces chasseurs du golfe Saint-Laurent, donc aux gens des Îles-de-la-Madeleine, de ne pouvoir atteindre leur quota, par exemple, à cause de certaines circonstances, le déplacement des glaces ils aimeraient que les gens de Terre-Neuve puissent en bénéficier. Les gens des Îles-de-la-Madeleine tiennent beaucoup à ce que leur quota soit respecté. Ceci est bien expliqué dans la lettre de M. Levelton. Il s'agit de bateaux enregistrés, dont le port d'attache est au Québec. C'est particulièrement pour les Madelinots, parce qu'ils peuvent faire la chasse près

[Translation]

M. Eglington: Pour ce qui est de votre observation au sujet du navire à Halifax, cela met en évidence la raison pour laquelle le comité s'était au départ opposé au règlement parce qu'il stipulait simplement que personne ne pouvait pêcher sauf permission du ministre, et que certaines lignes directrices s'appliquaient à l'octroi de cette permission. Comme l'a dit M. Levelton dans sa première lettre, une de ces lignes directrices était que les navires devaient avoir leur port d'attache dans la province de Québec. Si ces règles étaient énoncées dans le règlement, il n'y aurait pas de problèmes et aucun autre navire ne pourrait participer à la chasse. Cela prouve donc que le Comité avait raison et que la règle devrait figurer dans le règlement afin que la décision n'en revienne pas uniquement au ministre, car les raisons pour lesquelles il a octroyé sa permission le 3 mai 1977, lorsque nous avons reçu la première lettre de M. Levelton, ne sont peut-être plus valables.

M. Robinson: Est-ce que cela signifie que vous êtes satisfait de la réponse que vous avez reçue? Évidemment, vous ne l'êtes pas entièrement.

M. Eglington: Du point de vue strictement juridique, c'est exact, car le Comité a toujours maintenu que les lignes directrices devaient être énoncées dans le règlement et que si des règles s'appliquent aux chasseurs des Îles-de-la-Madeleine, elles devraient figurer dans le règlement. Dans le deuxième paragraphe de sa dernière lettre, M. Levelton explique que le ministère considère qu'il est plus souple de conserver comme ligne directrice la délivrance de permis de bateaux dans cette région. Le recours à la discrétion ministérielle prévue à l'article 7 de la Loi sur les pêcheries nous inquiète beaucoup étant donné que l'on peut en conclure logiquement qu'il n'est jamais nécessaire d'incorporer à un règlement sur les pêcheries toute ligne directrice régissant la délivrance des permis. Si le ministre peut agir à sa guise dans tous les cas, il ne sert à rien d'établir des règlements que ce soit à l'égard du hareng ou du phoque.

M. Robinson: Le problème, c'est qu'il n'existe aucune ligne directrice écrite, du moins à notre connaissance, sur laquelle le ministre fonde sa décision.

M. Eglington: Il y en a, M. Levelton nous les a données en détail dans sa lettre du 3 mai.

Mr. Béchard: Mr. Chairman, the regulations should state how many wolf-fish or seals can be taken exclusively by the people of the Province of Quebec or of the Magdalen Islands in particular.

Magdalen Islands hunters have a fixed quota, I think it is 38,000 this year. If it happened that these hunters could not reach their quota because of ice movements or other circumstances, they would like the people from Newfoundland to benefit from it. The people from Magdalen Islands demand that their quota be respected. Mr. Levelton explains it very well in his letter. Those are registered vessels which must be based in Quebec. This applies particularly to the Magdaleners, since they can only hunt near the islands every four or five years; most of the time they have to hunt offshore. That is why these restrictions should be clearly written out in the regula-

[Texte]

des îles seulement tous les quatre ou cinq ans; la plupart du temps ils doivent chasser au large. C'est pour cette raison que ces restrictions devraient être explicitement écrites dans les règlements. J'insiste pour que l'on donne suite à cette demande faite par le Comité.

• 1200

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Mr. Lambert, I think you had some other comment to make.

M. Lambert: Monsieur le président, me reportant à la lettre de M. Eglington du 5 octobre 1977, je constate un paragraphe qui dit:

... le règlement traduirait clairement les principes qu'on veut appliquer et le ministre garderait son pouvoir discrétionnaire d'émettre un ou deux permis, ou de s'en abstenir.

Par contre, plus loin, à la page 2, on dit que:

La version anglaise et la version française de l'article 13 ne concordent pas.

J'aurais certaines réserves à faire dans l'application d'un tel règlement. Nous connaissons présentement la position du Ministre, pour l'avoir vu agir à la Chambre des communes, nous connaissons ses déclarations, son état d'esprit, etc. Mais supposons qu'un jour ou l'autre nous ayons un ministre animé d'un esprit de patronage, ce que nous n'acceptons pas en général, parce que nous voulons qu'un ministre soit là pour administrer pour le mieux être de toute la population. Cet esprit de patronage, il faut bannir cela de nos mœurs. Je pense que l'on s'achemine graduellement vers cette coutume administrative et qu'on devrait l'accentuer. Alors, j'hésite un peu à donner, par nos règlements, ce pouvoir au ministre. Si le ministre, quel qu'il soit, est obligé de suivre une gouverne qui est édictée par nos règlements, cela assurerait une protection efficace et impartiale à la population dans l'immédiat et même dans les années à venir. Voilà pourquoi j'apporte cette réserve. On termine en disant:

Cette délimitation définit-elle une municipalité, une région de pêche ou une autre division de la Province?

Mon collègue, le député de Bonaventure-Îles-de-la-Madeleine, a raison lorsqu'il suggère que nos règlements et les recommandations du Comité doivent émettre une certaine réserve. Cela démontrerait aux pêcheurs qui s'adonneront à cette exploitation qu'ils ont véritablement affaire à des parlementaires qui veulent leur assurer la protection à laquelle ils ont droit, que ce soit au niveau de la province de Québec ou au niveau de Terre-Neuve, etc. Nous ne sommes pas ici pour faire une démarcation des droits et des privilèges des Canadiens par province. Nous devons reconnaître, je le pense, que dans le domaine de la pêche au phoque, bien que ce soit surtout un secteur qui par le passé a apporté des sources de revenu considérable aux habitants de ces régions, on devrait faire en sorte que le ministre responsable soit guidé par des règlements sur lesquels il pourra s'appuyer pour assurer l'équité dont les Canadiens peuvent s'attendre de la part d'un ministre.

[Traduction]

tions. I insist that this request of the Committee's be followed up.

Le coprésident (M. Baldwin): Monsieur Lambert, je pense que vous vouliez faire une autre observation.

Mr. Lambert: Mr. Chairman, I refer to Mr. Eglington's letter of October 5, 1977, in which one paragraph reads:

The regulations would then disclose the actual rules being applied and the minister would still retain a discretion to license one, two or none at all.

On the other hand, further down on page 2, we read:

The new Section 13 contains a discrepancy as between the English and French versions.

I have some reservations regarding the application of a regulation such as this. Having watched the Minister in action at the House of Commons, we are at present familiar with his position, his statements, his feelings, etc. But suppose that some day we get a minister motivated by patronage, which we do not normally accept, since we want our ministers to run their departments in the best interests of the entire population. Patronage must be eliminated from our moves. I think we are gradually beginning to accept this style of administration, and I think it should be brought out into the open. Hence, I hesitate somewhat to give so much power to the minister through our regulations. Would the minister, whoever he may be, be compelled to work within guidelines decreed through our regulations, effective and impartial protection would be guaranteed to the population for the time being and even for years to come. This is why I voice this reservation. The letter ends in saying:

Is the part a municipal district, fisheries administration district or some other division of the Province?

My colleague, Member for Bonaventure-Îles-de-la-Madeleine, is right when he suggests that our regulations and the recommendations made by the Committee should express some reservations. This would prove to the fishermen involved in this operation that they really are dealing with members hoping to guarantee the protection which is their right, be it for the Province of Quebec, for Newfoundland, etc. We are not here to delimit province by province the rights and privileges of Canadians. I think we must realize that where seal hunting is concerned, although it was in the past a source of considerable income to the inhabitants of these areas, we should make sure that the minister in charge is guided by regulations on which he can base his decision in guaranteeing the fairness are Canadians can expect from a minister.

[Text]

• 1205

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): I think we are all in agreement that policy lies outside our jurisdiction. That is a question of wisdom or not for the government, but I think we are all agreed that Mr. Bécharde and Mr. Eglington are on all fours that there should be written in something more precise rather than leaving it to the discretion. I think that is the point that Mr. Lambert made and you agree that we should make that plain through counsel to Mr. Levelton. Thank you.

Mr. Robinson: Just one further point . . .

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Yes, Mr. Robinson.

Mr. Robinson: . . . before we leave it, Mr. Chairman. I note that in Mr. Eglington's letter of October 5, 1977, on page 2, paragraph 3, the statement is made:

. . . the Committee reserves its position as to whether the forbidding of an activity, with a concomitant power given to a person to permit that activity in individual cases, is not an unlawful use of the enabling power unless the conditions in accordance with which permission is to be granted are specified or at least indicated.

and I wonder if counsel has any specific recommendations to make with regard to this.

Mr. Eglington: Mr. Robinson, at the last meeting, the Committee considered more what ought to be the content of the regulation to replace the words "except with the permission of the Minister", the actual rules that were in fact applied, and that at least some summary of those should appear in the regulations.

There is the point of the vires, which in many ways is a rather barren ground for this Committee, as to whether, given the enabling powers in the Fisheries Act, that particular form of wording, "except with the permission of the Minister no one shall" is in fact valid, and that is a matter which was dealt with at some elaborate length in the commentary that I prepared on Professor Driedger's first letter as to the validity of that type of what amounts to subdelegation. The rule is turned into an administrative power in the hands of an official.

But in many ways vires is a very difficult ground for this Committee and except where it is forced to use it, it may be more productive to emphasize the sort of points that Mr. Bécharde brought out, that it is the arbitrary nature of what can happen when we are told what one set of rules are that are being applied on May 3, but, for Mr. Bécharde's information, those rules are now not being used.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): So in any event, the attempt to put forward Mr. Bécharde's position, the one put forward by Mr. Lambert, will in effect deal with the issue raised by Mr. Robinson because it points out the dangers of the kind of practice which we have been taking exception to.

Mr. Eglington: Do I take it, Mr. Chairman, that the Committee wants anything done about the discrepancy between the English and French versions of Section 13?

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): I would think so, yes.

[Translation]

Le coprésident (M. Baldwin): Je pense que nous sommes tous d'accord pour dire que cette politique est en dehors de notre mandat. C'est une question que devra régler le gouvernement mais nous sommes tous d'accord pour dire que cette politique devrait être beaucoup plus précise que cela. C'est ce que voulait justement faire remarquer M. Lambert et je pense que nous sommes tous d'accord. Nous allons donc faire savoir ce que nous pensons à M. Levelton. Merci.

M. Robinson: J'aimerais ajouter quelque chose . . .

Le coprésident (M. Baldwin): Je vous en prie, monsieur Robinson.

M. Robinson: . . . Monsieur le président, le premier paragraphe de la page 2 de la lettre du 5 octobre 1977 de M. Eglington stipule que:

. . . le comité n'est pas en mesure de décider si l'interdiction d'une activité, concurrentement à l'octroi d'un pouvoir concomitant de permettre cette activité dans certains cas, ne constitue pas un abus illicite du pouvoir habilitant quand les conditions d'octroi de cette permission ne sont pas clairement exprimées ou, du moins, ne font pas l'objet d'une mention dans le règlement.

J'aimerais savoir si notre conseiller juridique a des recommandations particulières à faire à ce sujet.

M. Eglington: Monsieur Robinson, lors de sa dernière réunion, le comité avait essentiellement étudié le libellé du règlement afin de remplacer les termes «sauf avec la permission du ministre»; il avait également étudié les règlements qui étaient appliqués.

Il y a le problème du «vires», puisqu'il s'agit de savoir si, en fait, les pouvoirs habilitants de la Loi sur les pêcheries, et surtout cette expression «sauf avec la permission du ministre», sont valides; j'ai justement étudié cette question de façon très approfondie dans un commentaire que j'ai préparé au sujet de la première lettre du professeur Driedger, commentaire qui portait sur la validité de ce type de sous-délégation. En fait, le règlement est transformé en un pouvoir administratif placé dans les mains d'un fonctionnaire.

La plupart du temps, le problème du «vires» est très difficile pour ce comité et, sauf dans les cas de force majeure, il serait peut-être plus productif de mettre l'accent sur les remarques de M. Bécharde, à savoir que tout cela se passe souvent de façon arbitraire car on nous dit que tel ou tel règlement est appliqué, le 3 mai, mais que ces règlements ne sont plus appliqués maintenant.

Le coprésident (M. Baldwin): Donc, le fait de mettre l'accent sur les remarques de M. Bécharde et de M. Lambert, lesquelles correspondent d'ailleurs à la question soulevée par M. Robinson, permet d'indiquer les dangers que présente ce genre de pratique à laquelle nous nous sommes opposés.

M. Eglington: Dois-je en conclure, monsieur le président, que le comité tient à ce que la disparité existant entre les versions anglaise et française, à l'article 13, soit corrigée?

Le coprésident (M. Baldwin): Oui.

[Texte]

Mr. Eglington: And I take it that it is the English version that is preferred?

An hon. Member: Yes.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Now, if I can go back to where I was before I was trying to get rid of this very interesting point: It was pilotage regulations. There are a number of letters to be printed: Mr. Eglington's commentary on SOR/76-443; his commentary on SOR/77-440; his commentary on SOR/77-441; his commentary on SOR/77-582; a letter dated July 6 from Mr. Scott to counsel; a letter dated September 6 from counsel to Mr. Scott; a letter dated September 23 from Mr. Scott to counsel, Mr. Massey; a letter dated October 18, 1977 from Mr. Scott to Mr. Eglington; and a letter dated October 26, 1977 from Mr. Eglington to Mr. Scott.

SOR/76-443

PACIFIC PILOTAGE COASTAL TARIFF REGULATIONS

Pilotage Act

P.C. 1976-1669

September 6, 1977

Section 9(h) of these Regulations contains the discretionary power to decide on an ad hoc basis that two pilots are required, to which the Committee took exception when embodied in section 9(g) of the old Regulations. Mr. Scott's letter of 6th July 1977 indicates that this matter will be taken care of.

Section 16 of the Pacific Pilotage Regulations (SOR/74-242) which determines when two pilots will be required has not been changed. The Committee entertained doubts about the validity of section 16 which have been communicated to the Department of Transport. (see letter of 6th September 1977.)

SOR/77-440

PACIFIC PILOTAGE COASTAL TARIFF REGULATIONS, amendment

Pilotage Act

P.C. 1977-1445

October 26, 1977

The new form of section 9(h) of these Regulations carries forward the provision noted under SOR/76-443, as dealt with by Mr. Scott's letter of 18th October 1977.

SOR/77-441

PACIFIC PILOTAGE FRASER RIVER TARIFF REGULATIONS, amendment

Pilotage Act

P.C. 1977-1446

[Traduction]

M. Eglington: Et j'en conclus également que c'est la version anglaise qui a votre préférence?

Une voix: Oui.

Le coprésident (M. Baldwin): Maintenant, je vais revenir à une question très intéressante, les règlements sur le pilotage. Il y a un certain nombre de lettres à imprimer, à savoir les commentaires de M. Eglington au sujet des DORS/76-443, DORS/77-440, DORS/77-441 et DORS/77-582; il y a également une lettre du 6 juillet adressée par M. Scott à notre conseiller, ainsi qu'une lettre du 6 septembre adressée par notre conseiller à M. Scott; une lettre du 23 septembre adressée par M. Scott à notre conseiller; une lettre datée du 18 octobre 1977 adressée par M. Scott à M. Eglington; enfin, une lettre du 26 octobre 1977 adressée par M. Eglington à M. Scott.

DORS/76-443

RÈGLEMENT SUR LES TARIFS DE PILOTAGE CÔTIER DE L'ADMINISTRATION DE PILOTAGE DU PACIFIQUE

Loi sur le pilotage

C.P. 1976-1669

Le 6 septembre 1977

L'article 9h) de ce règlement confère le pouvoir discrétionnaire de décider à tout moment que les services de deux pilotes sont requis, pouvoir auquel le Comité a fait objection lorsqu'il a été introduit à l'article 9g) de l'ancien règlement. Dans sa lettre du 6 juillet 1977, Monsieur Scott affirme que cette question sera réglée.

L'article 16 du Règlement sur le pilotage dans la région du Pacifique (DORS/74-242), qui détermine les circonstances dans lesquelles la présence de deux pilotes est requise, n'a pas été modifié. Le Comité avait des doutes au sujet de la validité de l'article 16 et le ministère des Transports en a été informé.

DORS/77-440

RÈGLEMENT SUR LES TARIFS DE PILOTAGE CÔTIER DE L'ADMINISTRATION DE PILOTAGE DU PACIFIQUE—Modification

Loi sur le pilotage

C.P. 1977-1445

Le 26 octobre 1977

Le nouveau libellé du paragraphe 9h) du Règlement susmentionné contient encore les dispositions que contenait le DORS/76-443, comme l'a mentionné M. Scott dans sa lettre du 18 octobre 1977.

DORS/77-441

RÈGLEMENT SUR LES TARIFS DE PILOTAGE DU PACIFIQUE (fleuve Fraser)—Modification

Loi sur le pilotage

C.P. 1977-1446

[Text]

October 26, 1977

SOR/76-306, SOR/77-441—Pacific Pilotage Fraser River
Tariff Regulations, amendments

SOR/76-306 and SOR/77-441 carry forward the objectionable feature noted under the revoked Regulations and now contained in section 8(d). This provision is to be replaced. See Mr. Scott's letters of 23rd September, 1977 and 18th October 1977.

SOR/77-582

LAURENTIAN PILOTAGE AUTHORITY REGULATIONS, amendment
Pilotage Act
P.C. 1977-1942

October 26, 1977

The new section 34(c) contains the same defect as has been noted in section 16 of the Pacific Pilotage Regulations. Mr. Scott has asked the Pacific Pilotage Authority to reconsider section 16. (see his letter of 18th October 1977.) He has been asked to have section 34(c) reconsidered too. (see letter of 26th October 1977.)

The Committee is not a court; nor does its statutory reference wait upon the vagaries of litigation. The Committee's view, after reviewing Mrs. Temple's advice was that prescribing conditions under which two pilots must be carried is not the same thing as prescribing the minimum number of pilots that shall be on board ship.

On some other pilotage matters Mrs. Temple suggested that I contact the Pilotage Authorities direct. However, I did not understand this matter to be such a one and I shall be glad if you will kindly let me know whether your Department has reconsidered section 16 of the Regulations, and to what effect.

As the arrangements for dealing with the Committee's questions and objections have recently changed, I shall appreciate your advice as to whether I should correspond with Pilotage Authorities direct or to your Department in all instances under Pilotage Act subordinate legislation.

I have enclosed a copy of my letter of 8 September 1975 which shows the pilotage matters on some of which it was suggested I approach the Authorities. Mrs. Temple's reply of 19 September 1975 (also enclosed) did, of course, deal with some of the matters the Committee had raised.

Yours sincerely,

G. C. Eglington.

[Translation]

Le 26 octobre 1977

DORS/76-306, DORS/77-441—Règlement sur les tarifs de pilotage du Pacifique—(fleuve Fraser)—Modifications

Les DORS/76-306 et 77-441 contiennent encore la lacune que l'on avait constatée dans l'ancien Règlement et qu'on retrouve maintenant au paragraphe 8d). Cette disposition doit être remplacée. Voir les lettres de M. Scott datées du 23 septembre 1977 et du 18 octobre 1977.

DORS/77-582

RÈGLEMENT DE L'ADMINISTRATION DE PILOTAGE
DES LAURENTIDES—Modification
Loi sur le pilotage
C.P. 1977-1942

Le 26 octobre 1977

Le nouveau paragraphe 34c) contient la même lacune que l'on a constatée dans l'article 16 du Règlement sur le pilotage dans la région du Pacifique. M. Scott a demandé à l'Administration de pilotage du Pacifique de revoir l'article 16. (voir sa lettre du 18 octobre 1977). On lui a également demandé de revoir le paragraphe 34c). (voir lettre du 26 octobre 1977).

Le Comité n'est pas un tribunal, et il ne s'intéresse pas aux lois en fonction du caprice des situations litigieuses. Après avoir pris connaissance du point de vue de M^{me} Temple, le Comité est d'avis que le fait de prescrire dans quelles conditions il faut affecter deux pilotes n'est pas la même chose que de prescrire le nombre minimum de pilotes qui devront être affectés à bord d'un navire.

Sur certaines autres questions relatives au pilotage, M^{me} Temple m'a suggéré de communiquer directement avec l'Administration de pilotage. Toutefois, je n'ai pas cru bon de le faire, et je vous serais reconnaissant de me faire savoir si votre ministère a reconsidéré l'article 16 du Règlement, et dans quel sens.

Comme les ententes concernant la façon de traiter les questions et objections du Comité ont été récemment modifiées, je vous serais également reconnaissant de me dire si je devrais communiquer directement avec l'Administration de pilotage ou avec votre ministère pour toute question en rapport avec les règlements découlant de la Loi sur le pilotage.

Vous trouverez ci-joint copie de ma lettre du 8 septembre 1975 sur des questions relatives au pilotage. A propos de certaines de ces questions, on m'a suggéré d'entrer en communication avec les Administrations. Dans sa réponse du 19 septembre 1976 (ci-jointe également), M^{me} Temple traite, bien sûr, de certaines des questions soulevées par le Comité.

Je vous prie d'agréer, monsieur le sous-ministre, l'expression de mes sentiments distingués.

G. C. Eglington

[Texte]

Mr. G. C. Eglington, Counsel,
Standing Joint Committee on Regs.
& Other Statutory Instruments,
c/o The Senate,
Ottawa, Ontario.
K1A 0A4

Dear Mr. Eglington:

Re: Pacific Pilotage Coastal Tariff—SOR/76-443
Replacing SOR/73-490 as amended.

This letter is in reply to your letter of April 13, 1977, addressed to Mrs. M. D. Temple.

The Committee's comment regarding the redundancy of the words following "a second pilot is assigned to a ship" was referred to the Pacific Pilotage Authority and the Chairman has now replied. He agrees that the words following "a second pilot is assigned to a ship" in section 9(h) of SOR/76-443, which were continued in SOR/77-440, are redundant and proposed that these words be removed when the tariff is next amended.

Yours sincerely,

G. A. Scott,
Senior Assistant Deputy Minister,
Operations.

September 6, 1977

G. A. Scott, Esq.,
Senior Assistant Deputy Minister—Operations,
Department of Transport,
OTTAWA, Ontario.

Re: SOR/74-242, Pacific Pilotage Regulations
SOR/73-490, Pacific Pilotage Coastal Tariff (now
SOR/76-443 as amended by SOR/77-440)
SOR/73-489, Pacific Pilotage Fraser River Tariff
(now SOR/76-306 as amended by SOR/77-441)

Dear Mr. Scott:

Thank you for your letter of 6th July last. I have noted the projected amendment. The same point arose under section 8(d) of the Pacific Pilotage Fraser River Tariff. I assume an amendment to that Tariff will also appear in due course.

The discretion to place a second pilot on board really stems from section 16 of the Pacific Pilotage Regulations, the validity of which the Committee doubted as not being a regulation "prescribing the minimum number of licensed pilots or holders of pilotage certificates that shall be on board ship at any

[Traduction]

Monsieur G. C. Eglington, avocat
Comité mixte permanent des règlements
et autres textes réglementaires
a/s le Sénat
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Monsieur,

Objet: Tarifs de pilotage côtier de l'administration de pilotage du Pacifique—DORS/76-443 qui remplace le DORS/73-490 dans sa forme modifiée

Je réponds par la présente à votre lettre du 13 avril 1977 adressée à M^{me} M. D. Temple.

L'observation du Comité en ce qui concerne la redondance des mots suivants «sur un navire auquel est affecté un second pilote» a été transmise à l'Administration de pilotage du Pacifique dont le Président a maintenant répondu. Il est d'accord sur le fait que les mots suivants «sur un navire auquel est affecté un second pilote» au paragraphe 9h) du DORS/76-443, et qui ont été maintenus dans le DORS/77-440 sont redondants et il propose que ces mots soient supprimés lors du prochain amendement du tarif.

Je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Le sous-ministre adjoint principal
Opérations
G. A. Scott

Le 6 septembre 1977

Monsieur G. A. Scott
Sous-ministre adjoint principal—Opérations
Ministère des Transports
Ottawa (Ontario)

Objet: DORS/74-242, Règlement sur le pilotage dans la région du Pacifique
DORS/73-490, Règlement sur les tarifs de pilotage côtier de l'Administration de pilotage du Pacifique (maintenant DORS/76-443 tel que modifié par le DORS/77-440)
DORS/73-489, Règlement sur les tarifs de pilotage du Pacifique (fleuve Fraser) (maintenant DORS/76-306 tel que modifié par le DORS/77-441)

Monsieur,

Je vous remercie de votre lettre du 6 juillet dernier. J'ai pris note de la modification projetée. Le même problème a été soulevé à propos du paragraphe 8d) du Règlement sur les tarifs de pilotage côtier de l'Administration de pilotage du Pacifique. Je suppose qu'on proposera également une modification en bonne et due forme à ce Règlement sur les tarifs.

La discrétion d'affecter un deuxième pilote à un navire est vraiment prévue implicitement à l'article 16 du Règlement sur le pilotage dans la région du Pacifique. Le Comité a mis en doute la validité de ce règlement du fait qu'il ne s'agit pas d'un règlement «prescrivant le nombre minimal de pilotes brevetés

[Text]

time". The Committee noted that the word "prescribing" was used in section 14(1)(l) of the Pilotage Act and not some other words, for example "providing for" or "respecting". On 16th September, 1975 (file X2152-12) Mrs. M. D. Temple, Legal Adviser (XL), advised the Committee that:

"Legislative authority for the provisions of section 16, if any, must be paragraph 14(1)(l) of the Pilotage Act. It may be that a court would not support the argument that paragraph 14(1)(l) of the Pilotage Act authorizes such a regulation which gives the Pilotage Authority a discretion as to when two pilots are required.

However, there is an argument to be made to the effect that section 16 does come within the powers of section 14(1)(l) in that it prescribes the conditions under which two pilots must be carried." (emphasis added)

September 23, 1977

Mr. Melez Massey, Counsel,
Standing Joint Committee on
Regulations & Other Statutory
Instruments,
c/o The Senate,
Ottawa, Ontario.
K1A 0A4

Re: SOR/77-441, Pacific Pilotage Fraser River Tariff
Regulations, Amendment

Dear Mr. Melez:

In your letter of August 19, 1977, you noted that the defect contained in section 9(h) of the Pacific Pilotage Coastal Tariff (SOR/76-443) is repeated at section 8(d) of the instant amendment and asked whether the Pacific Pilotage Fraser River Tariff Regulations will be amended in a like manner to the aforementioned Pacific Pilotage Coastal Tariff Regulations. The Chairman of the Pacific Pilotage Authority has confirmed that the necessary amendment will be incorporated when a new tariff is issued.

Yours sincerely,

G. A. Scott,
Senior Assistant Deputy Minister, Operations.

[Translation]

ou de titulaires de certificats de pilotage qui doivent être à bord d'un navire à un moment quelconque». Le Comité note que c'est le mot «prescrivant» qui est utilisé à l'alinéa 14(1)l) de la Loi sur le pilotage et non pas quelque autre mot comme «prévoyant» ou «concernant». Le 16 septembre 1975 (dossier X2152-12) M^{me} M. D. Temple, conseiller juridique (XL), a fait remarquer au Comité que:

«L'autorisation législative concernant les dispositions de l'article 16, s'il en est, doit se trouver à l'alinéa 14(1)l) de la Loi sur le pilotage. Il se peut qu'un tribunal n'appuie pas l'argument voulant que l'alinéa 14(1)l) de la Loi sur le pilotage autorise un tel règlement qui donne à l'Administration de pilotage le droit de décider, à sa discrétion, d'affecter deux pilotes.

Cependant, on peut soutenir que l'article 16 tombe sous le coup de l'article 14(1)l) du fait qu'il prescrit les conditions qui régissent la présence de deux pilotes». (Les mots soulignés l'ont été par nous).

Le 23 septembre 1977

M. Melez Massey, conseiller juridique
Comité mixte permanent des règlements
et autres textes réglementaires
a/s le Sénat
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Objet: DORS/74-441, Règlement sur les tarifs de pilotage du Pacifique (fleuve Fraser)—Modification

Monsieur,

Dans votre lettre du 19 août 1977, vous signaliez que la lacune contenue au paragraphe 9h) du Règlement sur les tarifs de pilotage côtier de l'Administration de pilotage du Pacifique (DORS/76-443) se répète au paragraphe 8d) de la modification qui nous occupe, et vous demandez si le Règlement sur les tarifs de pilotage du Pacifique (fleuve Fraser) allait être également modifié en fonction de la modification apportée au règlement susmentionné concernant les tarifs de pilotage côtier de l'Administration de pilotage du Pacifique. Le président de l'Administration de pilotage du Pacifique a confirmé que la modification qui s'impose sera apportée dès que de nouveaux tarifs seront décrétés.

Je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Le sous-ministre adjoint principal—Opérations
G. A. Scott

[Texte]

October 18, 1977

Mr. G. C. Eglington, Counsel,
Standing Joint Committee on
Regulations and Other
Statutory Instruments,
c/o The Senate,
Ottawa, Ontario.
K1A 0A4

Re: SOR/74-242, Pacific Pilotage Regulations
SOR/73-490, Pacific Pilotage Coastal Tariff (now
SOR/76-443 as amended by SOR/77-440)
SOR/73-489, Pacific Pilotage Fraser River Tariff
(now SOR/76-306 as amended by SOR/77-441)

Dear Mr. Eglington:

Thank you for your letter of September 6, 1977, regarding the questions on the above regulations and tariffs.

In my letter of September 26, 1977, addressed to Mr. Massey, I indicated that it was proposed to amend section 8(d) of the Pacific Pilotage Fraser River Tariff in a similar manner to the projected amendment to the Pacific Pilotage Coastal Tariff.

With respect to section 16 of the Pacific Pilotage Regulations I have asked the Pacific Pilotage Authority to reconsider this section with a view to setting out the particular circumstances such as length of passage, duration of voyage, adverse weather, etc., in which a minimum number of two licensed pilots or holders of pilotage certificates shall be on board at any time.

With regard to the arrangements for dealing with the Committee's questions and objections I suggest that, in all instances under the Pilotage Act subordinate legislation, you continue to direct your correspondence to this department.

The questions in your letter of September 8, 1977, which have not yet been dealt with, are now being reviewed by the Authorities concerned.

Yours sincerely,

G. A. Scott,
Senior Assistant Deputy
Minister, Operations

[Traduction]

Le 18 octobre 1977

Monsieur G. C. Eglington,
Conseiller juridique
Comité mixte permanent des règlements
et autres textes réglementaires
a/s le Sénat
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Objet: DORS/74-242, Règlement sur le pilotage dans la région du Pacifique
DORS/73-490, Règlement sur les tarifs de pilotage côtier de l'Administration de pilotage du Pacifique (maintenant DORS/76-443 tel que modifié par le DORS/77-440)
DORS/73-489, Règlement sur les tarifs de pilotage du Pacifique (fleuve Fraser) (maintenant DORS/76-306 tel que modifié par le DORS/77-441)

Monsieur,

Je vous remercie de votre lettre du 6 septembre 1977 sur les questions relatives aux règlements et tarifs susmentionnés.

Dans ma lettre du 26 septembre 1977, adressée à M. Massey, j'ai indiqué qu'on avait proposé de modifier le paragraphe 8d) du Règlement sur les tarifs de pilotage du Pacifique (fleuve Fraser) en y apportant la modification projetée au Règlement sur les tarifs de pilotage côtier de l'Administration de pilotage du Pacifique.

Quand à l'article 16 du Règlement sur le pilotage du Pacifique, de revoir cet article afin d'établir dans quelles circonstances précises, comme la durée du passage, la durée du voyage, les conditions atmosphériques défavorables etc., un nombre minimum de deux pilotes brevetés ou titulaires de certificats de pilotage doivent être à bord d'un navire à un moment quelconque.

Quand aux ententes concernant la façon de traiter les questions et objections du Comité, je vous suggère, pour toute question concernant les mesures législatives subordonnées découlant de la Loi sur le pilotage, de continuer de communiquer avec le ministère des Transports.

Les questions contenues dans votre lettre du 8 septembre 1975 et n'ayant pas encore reçues de réponse font actuellement l'objet d'un examen par les services administratifs en cause.

Je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Le sous-ministre adjoint principal
Opérations
G. A. Scott.

[Text]

October 26, 1977

G. A. Scott, Esq.,
Senior Assistant Deputy,
Minister, Operation,
Department of Transport,
OTTAWA, Ontario.

RE: SOR/74-242, Pacific Pilotage Regulations, and
like statutory instruments

Dear Mr. Scott:

Thank you for your letter of 18th instant and for your kind attention to the inter-related matters there covered.

For the sake of completeness, I should put on record that section 16 of the Pacific Pilotage Regulations is matched by section 34(c) of the Laurentian Pilotage Authority Regulations (as amended by SOR/77-582) and section 22 of the Atlantic Pilotage Authority Regulations, SOR/74-241. The Committee will be grateful if you will arrange for the Laurentian and Atlantic Pilotage Authorities to reconsider these provisions.

Yours sincerely,

G. C. Eglington.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Before asking for comments, I notice from the commentary that there have been a number of arrangements worked out. I suppose you will agree that I could ask counsel to just say how far progress has been made in trying to resolve some of the difficulties here so that we will know what is left for the discussion.

• 1210

Mr. Eglington: Mr. Chairman, the point of bringing these matters forward this morning is really to place on record the department's undertaking to cure two particular defects that were found in a whole series of pilotage regulations. There were originally under the pilotage regulations a whole number of issues, some of which were interrelated, and it is the interrelated issues that are here this morning. The other issues are now being dealt with by Mr. Scott—it is actually Mr. Scott's successor; Mr. Scott has retired—with the pilotage authorities. There are geographical pilotage authorities and each pilotage authority makes a general set of regulations, and then there are complementary regulations. They are not subsidiary but they are complementary regulations governing particular matters. The tariff matters included a charge for the situation where two pilots were used. But the provision which governed when two pilots should be used appears in Section 16 of the Pacific pilotage regulations and other sections that were mentioned, the Great Lakes, and so on, Atlantic pilotage regulations. And the Committee's point has been taken in respect of both the tariff regulations and the general pilotage regulations on the matter of the use of two pilots. It is the same old story, everything was left to the discretion of the

[Translation]

Le 26 octobre 1977

Monsieur G. A. Scott
Sous-ministre adjoint principal
Opérations
Ministère des Transports
OTTAWA (Ontario)

Objet: DORS/74-242, Règlement sur le pilotage dans la
région du Pacifique, et textes réglementaires s'y
rattachant

Monsieur,

Je vous remercie de votre lettre du 18 août dernier et de l'intérêt que vous attachez aux questions dont elle traite.

J'aimerais toutefois ajouter, afin de vider la question, que l'article 16 du Règlement sur le pilotage dans la région du Pacifique ne constitue pas un cas unique puisqu'on retrouve les dispositions qu'il contient au paragraphe 34c) du Règlement de l'Administration de pilotage des Laurentides (tel que modifié par le DORS/77-582) et à l'article 22 du Règlement de l'Administration de pilotage de l'Atlantique, DORS/74-241. Le Comité vous serait reconnaissant de veiller à ce que les administrations de pilotage des Laurentides et de l'Atlantique revoient ces dispositions.

Je vous prie d'agréer, monsieur le sous-ministre, l'expression de mes sentiments distingués.

G. C. Eglington

Le coprésident (M. Baldwin): Avant de passer aux questions, je constate, dans le commentaire de notre conseiller, qu'un certain nombre de changements ont été effectués. Je suppose que vous me permettrez de demander à notre conseiller juridique de nous expliquer dans quelle mesure des progrès ont été faits pour résoudre certaines des difficultés qui se présentaient.

M. Eglington: Monsieur le président, j'ai mis cette question à l'ordre du jour afin de vous informer des mesures prises par le ministère dans le but de rectifier deux anomalies particulières que nous avons constatées dans toute une série de règlements sur le pilotage. Originellement, les règlements sur le pilotage portaient sur un certain nombre de questions dont certaines étaient reliées entre elles et c'est de celles-là que nous allons parler ce matin. En effet, les autres sont actuellement étudiées par M. Scott et, en fait, par le successeur de M. Scott; en effet, M. Scott a pris sa retraite. Chaque administration de pilotage a son propre secteur géographique et peut établir un ensemble de règlements ainsi que des règlements complémentaires. J'ajouterai ici qu'il ne s'agit pas de règlements auxiliaires mais de règlements complémentaires portant sur des questions particulières. Les règlements prévoient un tarif supplémentaire lorsque deux pilotes étaient engagés. Or, c'est l'article 16 des règlements sur le pilotage dans le Pacifique qui indique dans quel cas deux pilotes devraient être engagés; ces dispositions d'appliquent également au pilotage sur les Grands-Lacs, sur l'Atlantique, etc. Nous leur avons fait remarquer cette anomalie au sujet des règlements tarifaires et des règlements généraux sur le pilotage relativement à l'utilisation de

[Texte]

authority, and the department has now undertaken to see that the regulations are elaborated to say when circumstances in which two pilots will be used. Then, of course, it flows naturally that if two pilots are used they will have to be paid for it.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): So, in fact, points made by the Committee have either been accepted or in stages now are being discussed for settlement.

Mr. Robinson.

Mr. Robinson: Mr. Chairman, I understand from counsel's comment that there is some indication from Mr. Scott in his correspondence, particularly from his letter of July 6 and his further letter of September 23, that amendments would take place and changes would take place. I guess no change has taken place as yet. Would that be the situation now?

Mr. Eglington: No further regulations have appeared since SOR/77-582. I take it that 582 would have been about May last year, and I take it that the matter will be attended to and any future tariff and pilotage regulations will not include offensive provisions.

Mr. Robinson: Is there anything special that we should know about your letter of August 19, 1977 that is referred to in Mr. Scott's letter of September 23, 1977?

Mr. Eglington: Which letter of Mr. Scott's?

Mr. Robinson: Mr. Scott's letter of September 23, 1977. In the first line of his letter he says:

In your letter of August 19 . . .

We do not have that before us and I wonder if there is anything specific in that letter that we should know about?

Mr. Eglington: I think, Mr. Robinson, that was simply pointing out to Mr. Scott that the same offensive provision had recurred and that it would have to be dealt with along with all the others.

Mr. Robinson: What about Mr. Scott's letter of October 18? In his last paragraph he refers to a letter of September 8, 1977, which we do not have either.

Mr. Eglington: That was a misprint and at least on my copy it has been stroked out and Mr. Scott has written 1975.

Mr. Robinson: Oh!

Mr. Eglington: Which was the first letter that I wrote some years ago which catalogued all the errors that we found in all the pilotage regulations. It ran into many pages and it concerned, amongst other things, these particular points. I am sorry this is very confusing but there were so many points on the pilotage regulations in the first place and they are only now being attended to and in attempting to follow the usual policy of placing on record the department's undertakings to fix them up it has been rather difficult to isolate the particular points on which they have given the undertaking.

Mr. Robinson: In your letter of October 26, 1977 you say:

The Committee will be grateful if you will arrange for the Laurentian and Atlantic Pilotage Authorities to reconsider these provisions.

[Traduction]

deux pilotes. C'est toujours la même histoire. On fait toujours appel à la «discretion» du fonctionnaire responsable. Le ministre a maintenant décidé de modifier les règlements afin qu'ils indiquent précisément dans quelles circonstances deux pilotes devnt être engagés, ils devront être payés pour cela.

Le coprésident (M. Baldwin): Donc, les remarques du comité ont été acceptées ou, tout au moins, on a pris des mesures pour résoudre le problème.

Monsieur Robinson.

M. Robinson: Monsieur le président, le conseiller juridique indique dans son commentaire que, d'après les lettres de M. Scott, et surtout celles du 6 juillet et du 23 septembre, ces amendements seraient apportés au règlement. Toutefois, je ne pense pas que la situation ait été modifiée?

M. Eglington: Depuis le DORS/77-582, aucun autre règlement n'a été établi. Il est sans doute paru en mai de l'année dernière et je crois que les règlements tarifaires ainsi que les règlements sur le pilotage seront modifiés afin d'en supprimer les dispositions gênantes.

M. Robinson: Avez-vous des détails à nous donner au sujet de votre lettre du 19 août 1977, dont M. Scott parle dans sa lettre du 23 septembre 1977?

M. Eglington: Quelle lettre de M. Scott?

Mr. Robinson: Sa lettre du 23 septembre 1977. A la première ligne, il dit:

Dans votre lettre du 19 août . . .

Comme nous ne l'avons pas devant nous, je me demande s'il y a quelque chose de particulier, dans cette lettre, dont nous devrions être informés?

M. Eglington: J'indiquais simplement à M. Scott que les dispositions irrégulières existaient toujours et qu'il faudrait les corriger.

M. Robinson: Et la lettre de M. Scott du 18 octobre? Dans son dernier paragraphe, il parle d'une lettre du 8 septembre 1977 que nous n'avons pas non plus.

M. Eglington: Il s'agissait d'une erreur puisque ce n'est pas 1977 mais 1975.

M. Robinson: Bien.

M. Eglington: Il s'agissait donc de la première lettre que j'avais envoyée il y a quelques années et qui énumérait toutes les erreurs que nous avons constatées dans les règlements sur le pilotage. Cette lettre contenait plusieurs pages et portait, entre autres, sur ces points particuliers. Je suis désolé que tout cela soit aussi confus mais il y avait tellement d'erreurs dans les règlements sur le pilotage et il a fallu attendre tellement longtemps avant qu'elles soient corrigées qu'il est difficile d'isoler les points particuliers à propos desquels ils ont décidé de prendre des mesures.

M. Robinson: Dans votre lettre du 26 octobre 1977, vous dites que:

Le comité vous serait reconnaissant de veiller à ce que les administrations de pilotage des Laurentides et de l'Atlantique revoient ces dispositions.

[Text]

You have not had any response to that, I take it?

Mr. Eglington: No, but on the other hand I have no reason to believe it will not be done. Since it is being done in the case of specific pilotage, it will probably be done in the case of the others.

Mr. Robinson: I have no other questions.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): We will go on to SOR/77-299.

SOR/77-299-Port Alberni Harbour Small Vessel Facilities Tariff, Amendment

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): I understand this is a translation problem which, if I am correct, Mr. Eglington, the department has undertaken to cure?

Mr. Eglington: Yes.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): I suppose we can let that go on that basis.

SOR/77-324-Maple Products Regulations to be printed for the record here is the commentary.

• 1215

Oh by the way, if I may go back. Also to be printed is a commentary on SOR/77-299 and the commentary by Counsel on SOR/77-234.

Any question about that or any comments from the Committee?

SOR/77-299

PORT ALBERNI HARBOUR SMALL VESSEL FACILITIES TARIFF, amendment
Harbour Commissions Act
P.C. 1977-1003

December 7, 1977

The table in Part V of the Tariff does not shew in the French version which of the rates are payable in advance. The Department will cure this defect by an erratum published in the Gazette.

SOR/77-324

MAPLE PRODUCTS REGULATIONS
Canada Agricultural Products Standards Act
P.C. 1977-1036

November 21, 1977

Attention is drawn to the following provisions in these Regulations made pursuant to sections 3, 5 and 8 of the Canada Agricultural Products Act.

1. Sections 59(1)(d) and Schedule II(1)(d) refer to

“the requirements for a true maple product when analysed according to the official methods of the Association of Official Analytical Chemists.”

This provision raises obvious issues relating to incorporation by reference.

(a) The official methods of analysis of the Association are cited without indication whether or where the official meth-

[Translation]

Vous n'avez pas reçu de réponse?

M. Eglington: Non, mais, par contre, je n'ai aucune raison de croire que cela ne sera pas fait. En effet, étant donné que des mesures correctrices vont être prises pour le pilotage spécifique, elles le seront également dans les autres domaines.

M. Robinson: Je n'ai pas d'autres questions.

Le coprésident (M. Baldwin): Nous allons donc passer au DORS/77-299.

DORS/77-299—Tarifs des installations pour petits bâtiments du port de Port Alberni—Modification.

Le coprésident (M. Baldwin): Il y a ici un problème de traduction que le ministère semble être décidé à résoudre?

M. Eglington: En effet.

Le coprésident (M. Baldwin): Je suppose donc que nous pouvons laisser courir.

DORS/77-324—Règlements sur les produits de l'érable—il y a un commentaire à imprimer.

Veuillez m'excuser, j'allais oublier qu'il faut joindre un commentaire sur le DORS/77-299 et un autre, de l'avocat, sur le DORS/77-324.

Y a-t-il des questions là-dessus?

DORS/77-299

TARIF DES INSTALLATIONS POUR PETITS BÂTIMENTS DU PORT DE PORT ALBANI—Modification
Loi sur les Commissions de port
C.P. 1977-1003

7 décembre 1977

La version française de la table figurant à la Partie V du tarif n'établit pas quels sont les droits payables d'avance. Le ministère corrigera cette situation en publiant un erratum dans la Gazette.

DORS/77-324

RÈGLEMENT SUR LES PRODUITS DE L'ÉRABLE
Loi sur les normes des produits agricoles du Canada
C.P. 1977-1036

21 novembre 1977

Nous attirons l'attention sur les dispositions suivantes du règlement susmentionné, établies conformément aux articles 3, 5 et 8 de la Loi sur les normes des produits agricoles du Canada.

1. L'article 5(1)(d/) et l'annexe II(1)(d/) renvoient

«aux exigences d'un véritable produit de l'érable après son analyse selon les méthodes officielles de l'Association des chimistes analystes officiels».

Cette disposition soulève d'évidentes questions concernant la législation incorporée par renvoi.

(a) On parle des méthodes d'analyse officielles de l'Association sans indiquer si elles sont publiées et où. Les méthodes

[Texte]

ods are published. Therefore, the official methods may change without notice because there is no reference to a fixed text.

(b) What is the meaning of “true maple product”? Is this a term of art identified by the Association of Official Analytical Chemists or otherwise?

2. Sections 6(4)(a) and (b) impose conditions on the registration of a sugar bush operator.

(a) He must demonstrate “to the satisfaction of the inspector” that he understands the prescribed grading requirements. The inspector’s “satisfaction” should not be the only criterion for registration when it relates to a man’s understanding. This provision, as drafted, is subject to abuse and should be drafted to provide objective terms to limit the official’s discretion.

(b) Possession of “the equipment necessary for grading” is another condition precedent to the registration of a sugar bush operator. The required equipment is not specified in any detail and should be because it is a *sine qua non* for registration and, hence, for operation.

3. Section 7(3)(a) prohibits workers with communicable diseases from employment in a packing plant and 7(3)(b) requires that “every person employed in a packing plant shall be medically examined if an inspector so requires”. These are conditions of registration of the packing plant which employs the individuals affected by the provisions. It appears that the section of the empowering Act relied upon for these provisions in section 3(1)(a) and (b).

3. (1) The Governor in Council may make regulations establishing grades with appropriate grade names for any class of agricultural products and, without limiting the generality of the foregoing, may, by such regulations

(a) prescribe the terms and conditions on which and the manner in which agricultural products may be graded or inspected under this Part;

(b) without limiting the generality of paragraph (a), require, as a condition to the grading or inspection of an agricultural product under this Part, that it be prepared and graded in an establishment that, at the time of the preparation or grading of the product,

(i) complied with prescribed conditions, and

(ii) was registered in the prescribed manner,

and in respect of which the prescribed registration fee was paid;

The enabling power allows the Governor in Council to prescribe “terms and conditions”. These powers have been broadly interpreted in the Regulations to extend to the control of employment within the packing plant and the granting of discretionary powers to require medical examinations of employees to inspectors.

[Traduction]

officielles peuvent donc être modifiées sans préavis puisqu’on ne renvoie pas à un texte déterminé.

(b) Quelle est la signification de «véritable produit de l’érable»? Est-ce une expression spécialisée utilisée par l’Association des chimistes analystes officiels?

2. Les alinéas 6(4)/a/) et /b/) imposent des conditions à l’enregistrement d’un exploitant d’érablière.

(a) Celui-ci doit «établir à la satisfaction de l’inspecteur» qu’il comprend les exigences de classement du règlement. Pour déterminer si quelqu’un les comprend, on ne devrait pas utiliser comme seul critère la «satisfaction» de l’inspecteur. Cette disposition, dans sa forme actuelle, laisse place aux abus et devrait être formulée en termes objectifs, de façon à restreindre le pouvoir discrétionnaire de l’agent.

(b) Disposer de «l’équipement nécessaire pour effectuer le classement» est une autre condition imposée à l’enregistrement d’un exploitant d’érablière. L’équipement requis n’est nullement précisé, mais il devrait l’être puisque l’accès à cet équipement est une condition *sine qua non* à l’enregistrement d’un exploitant, et par conséquent à l’exploitation d’une érablière.

3. L’alinéa 7(3)/a/) interdit l’embauche de travailleurs ayant des maladies transmissibles, et l’alinéa 7(3)/b/) stipule que «toute personne employée dans l’établissement doit se prêter à un examen médical, si un inspecteur l’exige». Ce sont là des conditions d’enregistrement imposées à l’établissement d’emballage qui embauche des personnes visées par ces dispositions. Il semble que l’article de la loi habilitante sur lequel se fondent ces dispositions soit l’article 3 alinéas (1)/a/) et /b/).

3. (1) Le gouverneur en conseil peut édicter des règlements établissant des qualités ainsi que des noms de qualité appropriés pour toute catégorie de produits agricoles et, sans restreindre la généralité de ce qui précède, il peut, par ces règlements,

a) prescrire les conditions auxquelles les produits agricoles peuvent être classés ou inspectés selon la présente Partie et le mode de ce classement ou de cette inspection;

b) sans restreindre la généralité de l’alinéa a), exiger, comme condition du classement ou de l’inspection d’un produit agricole sous le régime de la présente Partie, qu’il ait été préparé et classé dans un établissement qui, au moment de la préparation ou du classement du produit,

(i) se conformait aux conditions prescrites, et.

(ii) était enregistré d’une façon prescrite, et à l’égard duquel les droits d’enregistrement prescrits étaient acquittés;

et à l’égard duquel les droits d’enregistrement prescrits étaient acquittés;

Le pouvoir habilitant permet au gouverneur en conseil de prescrire des «conditions». Dans le règlement, ces pouvoirs sont interprétés de façon large; en effet, ils visent le contrôle de l’embauche dans l’établissement d’emballage et l’octroi aux inspecteurs de pouvoirs discrétionnaires pour ce qui est des examens médicaux.

[Text]

The vires of these conditions are unclear, one of the questions being whether the compulsory examination of employees in a plant "if an inspector so requires" is a condition relating to the approval of an establishment for grading. *Prima facie* this provision is not authorized and it is recommended that the matter be taken up with the Department together with

- (a) the meaning ascribed to "communicable disease";
- (b) who pays for the medical examinations, and is payment by the employee a condition of employment?

4. Section 10(4)(b) of the Act gives the Governor in Council power to make regulations

"respecting the disposition of articles forfeited under this section."

Section 23 of the instant Regulations, however, states that

"Any maple product forfeited under section 10 of the Act shall be disposed of in such manner as the Minister may direct."

the Minister's power is uncontrolled and subject to no condition or regulation. What was a rule-making power conferred on the Governor in Council has become a personal and uncontrolled exercise of the Minister's discretion. This sub-delegation could only take place if the word "respecting" in section 10(4)(b) of the Act is construed to grant the power to hand on a regulatory power in the very terms in which it was delegated. It is only to be surmised whether the Minister's direction, if couched in general regulating terms (rather than on a case by case basis), would be published, submitted for scrutiny, etc. as a statutory instrument.

Le coprésident (M. Baldwin): Monsieur Lambert.

M. Lambert: Monsieur le président, j'ai peut-être mal saisi la traduction, mais pourriez-vous nous dire pourquoi on est passé par-dessus les règlements DORS/77-582 et DORS/77-299?

M. Béchard: Non, on n'a pas passé par-dessus. Ils sont ensemble, là, alors on les a discutés tous les trois ensemble.

M. Lambert: D'accord.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): They were all together, Mr. Lambert. They were all referred to in the matter dealt with under the . . .

M. Lambert: D'accord, monsieur. Je m'étais attardé à lire des lettres que j'avais dans mon dossier. Peut-être que cela a échappé à mon attention. Je vous remercie.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): We are at SOR/77-324, Maple Products Regulations. To be printed is a commentary by counsel on that, if that is acceptable. Agreed?

Are there any comments from the Committee with respect to this particular issue?

Le coprésident (M. Baldwin): Monsieur Béchard.

M. Béchard: Monsieur le président, le règlement, j'imagine, ne mentionne pas qu'est-ce que c'est, le véritable produit de l'érable? J'imagine que l'on ne veut pas parler du bois que l'on peut faire avec l'érable?

[Translation]

La sévérité de ces conditions n'est pas claire. On peut entre autres se demander si l'examen médical pouvant être exigé par l'inspecteur est une condition d'approbation d'un établissement de classement. A première vue, cette disposition ne semble pas autorisée, et nous recommandons que le ministère éclaire la question, et qu'il détermine

- (a) la signification de «maladie transmissible»;
- (b) qui paie les examens médicaux, et si le paiement par l'employé est une condition d'embauche.

4. L'alinéa 10(4)b) de la loi confère au gouverneur en conseil le pouvoir d'établir des règlements

«prévoyant la destination des choses confisquées en vertu du présent article.»

L'article 23 du règlement actuel stipule cependant ceci:

«un produit de l'érable confisqué selon l'article 10 de la loi est éliminé de la manière prescrite par le ministre».

Le pouvoir du ministre n'est assujéti à aucun contrôle, condition ou règlement. L'exercice du pouvoir de réglementation conféré au gouverneur en conseil est devenu l'exercice personnel et incontrôlé du pouvoir discrétionnaire du ministre. Cette sous-délégation ne pourrait se faire que si le terme «prévoyant» de l'alinéa 10(4)b) de la loi s'interprète comme accordant le pouvoir de transmettre un pouvoir de réglementation dans les termes mêmes dans lesquels il a été délégué. On ne peut que se demander si les directives du ministre, en supposant qu'elles soient formulées en termes généraux (et non de façon à prévoir chaque cas), seraient publiées, soumises à un examen, etc., en tant que texte réglementaire.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Mr. Lambert.

Mr. Lambert: I wonder if I misunderstood the translation, Mr. Chairman, but I would like to know why we jumped over SOR/77-582 and SOR/77-299?

Mr. Béchard: No, we did not jump over them, because we discussed the three together.

Mr. Lambert: All right.

Le coprésident (M. Baldwin): Ils étaient ensemble, monsieur Lambert, et faisaient partie du sujet . . .

Mr. Lambert: All right, Mr. Chairman. It may have slipped by me since I was reading some letters. Thank you very much.

Le coprésident (M. Baldwin): Nous en sommes maintenant au DORS/77-324, Règlement sur les produits de l'érable. Si vous êtes d'accord, nous allons joindre au procès-verbal une lettre de notre conseiller juridique. D'accord?

Y a-t-il des commentaires?

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Mr. Béchard.

Mr. Béchard: If I understand correctly, Mr. Chairman, the regulation does not mention what is "a true maple product"? I would think this does not refer to wood products made from maple?

[Texte]

M. Massey: Je ne l'ai pas trouvé là-dedans.

M. Bécharde: Vous ne l'avez pas trouvé?

M. Massey: J'ai cherché partout dans les règlements, mais je n'ai pas trouvé de définition.

M. Bécharde: Alors, c'est une lacune que l'on n'ait pas défini ce que l'on entendait, dans ces règlements, par: les produits d'érable?

M. Massey: C'est cela, et je voudrais écrire au ministère pour demander ce qu'est un true maple product, parce que ce n'est pas défini dans les règlements.

M. Bécharde: Je suis d'accord.

Mr. Massey: And this raises questions of incorporation by reference because the standards can change if they are not defined specifically in the regulations. I would like to know where the methods are published and where the definition is to be found.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Surely you would want to add something, Mr. Massey, regarding the other parts of the commentary.

Mr. Massey: Yes, Mr. Chairman, I believe the section has become increasingly important. Section 2 of the commentary relates to conditions that are imposed on the registration of a sugar-bush operator which go to the function of his business, which go to his ability to carry on his business. And in the first regard is the question that a sugar-bush operator may be registered only if—and I am quoting from the regulations:

... only if he establishes to the satisfaction of an inspector that he understands the grading requirements prescribed by these regulations.

Personally, I do not know what the satisfaction of the inspector is. And if this is a condition of a man's doing his work, I think it should be set out with some detail.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): It is the old complaint of not having established in the regulations that permits people who are involved and interested to know exactly what they have to meet. That is a problem we have had many times.

Mr. Lambert.

M. Lambert: Monsieur le président, je voudrais dire à ce Comité que, même si je ne suis pas né dans une érablière...

M. Bécharde: A côté.

M. Lambert: ... j'ai vécu et j'ai grandi, en visitant les érablières, avant de pouvoir participer par mon travail à leur exploitation. En allant à l'école, par exemple, lorsque je passais devant des exploitations d'érablières, on appelait cela des cabanes à sucre, je me permettais de boire de l'eau d'érable en passant, en allant et en revenant...

M. Bécharde: Tu mangeais du sucre en route.

M. Lambert: ... et également, j'ai eu le plaisir d'être invité par ces personnes que je respectais beaucoup à aller prendre, en revenant de l'école, par exemple, ce que l'on appelait de la trempette. De la trempette, c'était du sirop d'érable chaud dans lequel nos ménagères déposaient du pain de ménage. On dégustait cela avec beaucoup de plaisir.

[Traduction]

Mr. Massey: I did not find that in the regulation.

Mr. Bécharde: Did you not?

Mr. Massey: I studied the regulations very carefully but I did not find any definition.

Mr. Bécharde: Then, there is a very clear deficiency in the regulation.

Mr. Massey: Definitely and I would like to write the Department to ask them what they mean by "a true maple product", since there is no definition in the regulations.

Mr. Bécharde: Agreed.

M. Massey: Ceci pose d'ailleurs des problèmes quant à l'enregistrement des sociétés, car les normes peuvent changer, en l'absence de définition dans les règlements. J'aimerais bien savoir où l'on peut trouver tout cela.

Le coprésident (M. Baldwin): Voudriez-vous ajouter quelque chose, monsieur Massey, au sujet des autres éléments du commentaire?

M. Massey: Oui, monsieur le président, car je crois que l'ensemble du commentaire est très important. Le deuxième paragraphe concerne les conditions relatives à l'enregistrement d'un exploitant d'érablière et l'on constate, à la lecture de ces conditions, que l'exploitant ne peut être enregistré qu'après avoir, et je cite ici le règlement,

... établi à la satisfaction de l'inspecteur qu'il comprend les exigences de classement du règlement.

Personnellement, je me demande comment l'on peut évaluer la satisfaction de l'inspecteur. Si c'est là une condition pour que quelqu'un puisse faire son travail, honnêtement, je pense qu'il faudrait donner des précisions.

Le coprésident (M. Baldwin): C'est toujours la même ramage, au sujet de ces règlements, qui ne donnent pas suffisamment de précision pour permettre à ceux qui sont directement touchés de les comprendre. C'est vraiment un problème que l'on retrouve en permanence.

Monsieur Lambert.

Mr. Lambert: I would like to say, Mr. Chairman, that, even if I was not born on a sugar bush operation...

Mr. Bécharde: You were born next door to one.

Mr. Lambert: ... I visited many such operations before being able to participate in that kind of work. While going to school, for instance, I would walk in front of maple sugar operations and I would even drink maple syrup on my way.

Mr. Bécharde: You even used to eat maple sugar.

Mr. Lambert: Furthermore, while coming back from school I very often had the pleasure to be invited by those people in what we used to call maple syrup dipping. This was dipping country bread in hot maple sugar syrup. We used to love it.

[Text]

• 1220

M. Bécharde: On va être obligé de vous rappeler à l'ordre.

M. Lambert: J'aimerais bien qu'on me rappelle à l'ordre sur un sujet aussi important, même si ce n'est pas par le président mais par mon collègue de Bonaventure-Îles-de-la-Madeleine.

Je voudrais qu'on précise davantage les fonctions de l'inspecteur qui est mentionné ici. C'est important pour nos exploitants d'érablières parce que, de plus en plus, les produits sont diversifiés. Jadis, il y avait le sirop et le sucre d'érable en pains d'une livre, de 25 livres ou de 50 livres. Mais aujourd'hui, ce n'est plus cela. Il y a une diversité assez grande. De plus en plus, lorsqu'arrive la saison des sucres au mois de mars les habitants des villes se font un plaisir d'aller à la campagne visiter les exploitants d'érablières et c'est là qu'ils apprennent la diversité des produits de l'érable.

Je pense que nous devrions nous pencher davantage sur ce règlement et tâcher de l'élargir. Cela me choque, monsieur le président, de voir qu'actuellement, et cela depuis quelques années, on donne des permis d'exportation de bois ou de fabrication de meubles et qu'on abat des érablières complètes de 5,000, 6,000 ou 8,000 érables. C'est un désastre pour notre industrie de l'érable à l'avantage de l'industrie du meuble.

Alors, si réellement nous sommes là pour quelque chose, il faudrait prévoir des règlements qui assureraient la conservation de ce secteur de notre économie qui est très important. Je comprends qu'on a besoin de bois d'érable pour faire des meubles. C'est très beau, tout cela, mais en administrateurs intelligents, nous devrions, tout en permettant l'utilisation des arbres qui sont à maturité pour la fabrication de meubles, prévoir des règlements qui assureraient au producteur et à ses exploitants des avantages qui leur permettraient de conserver ce patrimoine intact tout en ayant un revenu qui les ferait vivre.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Mr. Lambert, I think that is the gist of it, without going any further into the comments. This is the first time the matter has been before us and I think the gist of the comments by counsel, who has examined this in detail, is that you are right, that we have to make some inquiries and see that there is established, or that we recommend be established, some of the conditions which are not there to make it obvious to the people who deal with this matter. And I am sure that when we get into this in more detail—this is going to be unfolding for some months, if our experience in the past is any indication—we will be glad to have your practical experience and knowledge. It will be of assistance to us on this.

Mr. Bécharde.

M. Bécharde: Plusieurs des commentaires faits par M. Lambert touchent des questions de compétence provinciale. La conservation de la forêt, de l'érablière pour l'industrie du sucre d'érable n'est pas de notre compétence. Mais je comprends que ces règlements-là sont faits pour la qualité du produit pour l'exportation.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Mr. Robinson.

[Translation]

Mr. Bécharde: You will soon be out of order.

Mr. Lambert: I would think not, because this is a major subject. I do not see how the Chairman could rule me out of order, even though my colleague from Bonaventure Magdalen Islands might think so.

I would like you to give me more information on the duties of the inspector. This is very important for the sugar bush operators, whose products are more and more diversified. In the past, they used to be only syrup and sugar, in 25 or 50 pound blocks. Today however these are many more products. More and more, when the sap starts to rise, in March, people from the city like to make trips to the country to visit maple sugar operations and to learn about the variety of products made from maple.

This is why I believe we should study this regulation in detail and even try to enlarge it. I must say, Mr. Chairman, that I am shocked to see that, more and more, during the past few years, licences are granted to export wood or make furniture from maple wood. This leads to operations with as much as five, six, or even eight thousand trees to be destroyed. This is a major disaster for the maple sugar industry, even though it may be good for the furniture industry.

If our work here really means anything, we should try and produce regulations which would ensure the protection of this sector of our economy. I understand very well that maple may be necessary for some furniture, but, if we were good managers of our economy, we would only allow mature trees to be cut. This would ensure the producers that this heritage would remain intact and it would guarantee them a decent income.

Le coprésident (M. Baldwin): Sans faire d'autres commentaires, je crois que votre déclaration, monsieur Lambert, nous amène au cœur du problème. C'est la première fois que ce sujet nous est soumis et je pense que notre conseiller juridique, qui a examiné la question en détail, est tout à fait d'accord avec vous; je crois comprendre que, selon lui, nous devrions faire des études et recommander l'adoption de certains règlements ou de certaines conditions qui n'existent pas aujourd'hui. Je suis d'ailleurs certain que lorsque nous aborderons cette question dans le détail, dans les prochains mois, votre expérience et vos connaissances pratiques nous seront très précieuses.

Monsieur Bécharde.

Mr. Bécharde: Several of Mr. Lambert's remarks relate to provincial matters. For instance, forest conservation and maple sugar protection, for the maple sugar industry, does not fall under federal jurisdiction. However, I believe these regulations are intended to guarantee some level of quality, for our export products.

Le coprésident (M. Baldwin): Monsieur Robinson.

[Texte]

Mr. Robinson: Mr. Chairman, I would suggest that the questions raised and the queries being raised by our counsel, and the comments, should be taken up with the Department. It is really about all we can do, at this stage.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Mr. McKinley.

Mr. McKinley: Yes, Mr. Chairman.

As you know, this making of maple syrup from sugar bushes is a sort of business unto its own, more or less, and I would hesitate to see this Committee want the government to put in a lot of unnecessary regulations that they would have to go through quite a bureaucracy to follow along the lines that they have been doing for many, many years. But at the same time I see that most things are thrown into the hands of the Minister, sort of, and I am not sure that that is a proper thing either. If you happen to get the wrong Minister that wanted to have his fingers in every pie that was going, they might be better to have regulations set out so they knew what they were doing.

• 1225

But I just want to put in a word of caution not to tie these people down, or not to ask to see these people tied into too fine a restriction. But as Mr. Béchard says, a lot of it is under provincial jurisdiction, and federal jurisdiction would only be covering regulations for export.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): We have no jurisdiction as to regulations and Mr. Robinson is just suggesting that they should get down to the details so they will know what they are up against. I am going to ask Counsel to comment and then Mr. Lambert had some more—was it Mr. Lambert who had his hand up there? Can I ask Counsel to comment first?

Mr. Massey: My only comment is that there are some striking powers granted to the inspectors in these regulations, and, without wanting to complicate the lives of the inspectors or to impose restrictions on the industry, there are some matters which should be elucidated.

For example, in Section 3 of the commentary there is the power in the inspector to require employees to have a medical inspection. Now, when can the inspector impose this requirement? At whose expense? It is possible to envisage all sorts of abuses arising under this provision, notwithstanding, I am sure, that in the greatest number of instances everyone would be completely responsible about administering the regulations. However, without specifying the elements of control and the situations to be controlled, this leaves the door open to all sorts of undesirable practices.

Mr. McKinley: I think, Mr. Chairman, that follows along with what I was saying. We would like to have it a little more cut and dried as to what these inspectors, at the direction of the Minister, can enforce, but not from the standpoint of making it tougher and more complicated for these producers of maple product but simply maybe to stop some over-anxious inspector, some over-anxious minister, from making it too complicated for them. That is my point.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Mr. Lambert, do you have some further comment before we—By the way, may I ask

[Traduction]

M. Robinson: Je crois que les questions posées par notre conseiller juridique et par M. Lambert, monsieur le président, devraient être transmises au ministre. Pour l'instant, c'est pratiquement tout ce que nous pouvons faire.

Le coprésident (M. Baldwin): Monsieur McKinley.

M. McKinley: Merci, monsieur le président.

Comme vous le savez, cette industrie du sucre d'érable devient de plus en plus une sorte d'industrie autonome et je ne voudrais donc pas que notre comité demande au gouvernement d'adopter toutes sortes de règlements inutiles, dont l'application pourrait exiger toute une nouvelle bureaucratie. Mais en même temps, je vois que la plupart de ces responsabilités sont en quelque sorte rejetées sur le ministre, et je doute également que ce soit une bonne chose. Pour éviter qu'un ministre qui ne soit pas le bon mette le nez partout, il serait préférable pour eux d'avoir une réglementation; ils sauraient ainsi à quoi ils s'exposent.

Une mise en garde, cependant. Il ne faut pas lier ces gens-là ni demander qu'ils soient soumis à des restrictions trop contraignantes. Mais comme le dit M. Béchard, cela relève en majeure partie de la province et le gouvernement fédéral ne réglementerait que les exportations.

Le coprésident (M. Baldwin): Nous n'avons aucune compétence en matière de réglementation et M. Robinson vient de proposer que ces règlements soient plus détaillés de manière à ce qu'on sache à quoi s'attendre. Je vais demander l'avis du conseiller juridique, après quoi M. Lambert aura la parole; vous avez bien levé la main, monsieur Lambert? Puis-je commencer par demander l'avis du conseiller juridique?

M. Massey: Ma seule remarque est que cette réglementation accorde aux inspecteurs des pouvoirs exorbitants et, sans vouloir compliquer la vie de ces inspecteurs ni imposer des contraintes à ce secteur, je crois qu'il reste certains détails à préciser.

L'article 3 du commentaire, par exemple, habilite l'inspecteur à exiger que les employés se soumettent à une visite médicale. Or, à quel moment un inspecteur peut-il exiger cette condition, et qui paie? Il est concevable que cette disposition donne lieu à toutes sortes d'abus bien que dans la majorité des cas, j'en suis sûr, les gens appliqueront consciencieusement cette réglementation. Pourtant, si l'on ne précise ni les domaines où des contrôles s'imposent, ni la nature de ces contrôles, on laisse le champ libre à toutes sortes de pratiques indésirables.

M. McKinley: Je crois, monsieur le président, que cela rejoint ce que je disais. Nous aimerions avoir davantage de précisions quant aux pouvoirs que ces inspecteurs sont appelés à exercer, sur les instructions du ministre, mais ce n'est pas pour rendre la vie plus dure ou plus compliquée à ces fabricants de produits de l'érable; c'est simplement pour empêcher certains inspecteurs ou certains ministres trop sourcilieux de leur compliquer la vie. Voilà ce que je pense.

Le coprésident (M. Baldwin): Monsieur Lambert, avez-vous d'autres remarques avant que nous... A propos, il nous en

[Text]

you, we still have several more, is it your wish to sit? I am in the hands of the Committee. Do you want to . . .

Mr. Bécharde: We have, I think, four of us, another meeting at 12.30 o'clock.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): All right, then Mr. Lambert.

M. Lambert: Ce ne sera pas très long, monsieur le président.

Étant donné les commentaires de mon collègue assis à côté de moi, je dis: c'est bien beau de donner des pouvoirs à un inspecteur et d'imposer des règlements à la production des produits de l'érable . . . Mais du train où vont les choses, nous n'aurons pas d'ouvriers pour travailler dans les érablières à cause de certains règlements existants dans le domaine de l'assurance-chômage. Je vais vous dire très sincèrement monsieur le président que dans ma région, c'est le problème qui s'est posé l'an passé et qui va se poser encore cette année: on a des propriétaires d'érablières capables de mettre sur le marché un produit de première qualité, de se soumettre à tous les règlements et au contrôle des inspecteurs etc. . . . Mais cela, c'est après que le produit est fait. Si on n'a pas d'ouvriers pour travailler à l'exploitation de nos érablières, tous nos règlements tombent. On n'a pas besoin de cela.

M. Bécharde: On a un million de chômeurs!

M. Lambert: Monsieur Bécharde dit qu'on a un million de chômeurs. C'est pourquoi, très sérieusement, j'attire sur ce point l'attention du Comité. Il est possible, je pense, que nous puissions faire une recommandation au ministre de l'Emploi et de l'Immigration pour l'inviter à modifier la Loi de l'assurance-chômage et ceci afin de permettre aux personnes en chômage de travailler dans les érablières, là où l'on a besoin de bras. Je pense que nous sommes tous dans le même pays; nous devrions essayer de coordonner nos efforts. Actuellement, la Loi sur l'assurance-chômage n'est pas suffisamment connue; on ne sait pas que des prestataires peuvent aller travailler à l'exploitation des érablières pour une période donnée. Pourquoi notre comité, devant un tel problème, ne profiterait-il pas de l'occasion pour suggérer au ministre de l'Emploi et de l'Immigration d'inviter davantage, par une propagande éclairée, toutes les personnes qui sont en chômage, et Dieu sait si on en a, à aller travailler à l'exploitation des érablières sans être pénalisées. Je fais cette suggestion très sérieusement. C'est un problème très sérieux. C'est très bien d'avoir des règlements sur les produits de l'érable, des inspecteurs, mais si on a de moins en moins de produits de l'érable, on va faire des chômeurs de nos inspecteurs, parce qu'ils n'auront rien à inspecter. Ce sont les réserves que je fais, en même temps qu'une suggestion.

• 1230

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Your objections will appear. The problem is our terms of reference; the jurisdiction of this Committee is limited in what we can do. As to the policy with respect to that, I think it is quite plain that this Committee has no jurisdiction. We deal with the regulations. Mr. Robinson has already proposed this motion. Certainly your views will be on the record, though, Mr. Lambert.

[Translation]

reste encore plusieurs. Voulez-vous continuer à siéger? Je m'en remets à vous. Voulez-vous . . .

M. Bécharde: Quatre personnes parmi nous, je crois, ont une autre réunion à 12h30.

Le coprésident (M. Baldwin): Très bien. La parole est donc à M. Lambert.

Mr. Lambert: It will not be very long, Mr. Chairman.

In the light of the comments made by my colleague who is sitting next to me, I should like to say this: It is all very well to give powers to an inspector and to regulate the maple production but the way things are going, we will not have any employee left to work in the maple operations as a result of the existing unemployment insurance regulations. Quite honestly, Mr. Chairman, this problem arose last year in my area and it is again going to arise this year: We have maple producers who are able to market a first-quality product and to abide by all the controls and regulations. But that only comes after the product is made. If we do not have workers on the maple plants, all our regulations become useless. We do not need that.

Mr. Bécharde: We have one million unemployed people.

Mr. Lambert: Mr. Bécharde says that we have one million unemployed people. That is precisely why I bring this particular point to your attention. We might make a recommendation to the Minister of Employment and Immigration and ask him to amend the Unemployment Insurance Act so that unemployed people can work on the maple plants wherever they are needed. I think that we all live in the same country; we should therefore try to co-ordinate our efforts. People are not aware enough of the existing Unemployment Insurance Act; people do not know that those who are entitled to unemployment insurance benefits can go and work on a maple-production plant for a given period of time. Why could not we take this opportunity to suggest to the Minister of Employment and Immigration that through an enlightened propaganda he should invite all the unemployed people, and God knows that there are many of them, to go and work on maple-production plants without being penalized. This is a very serious suggestion. The problem is also very serious. It is all very well to regulate maple products and to have inspectors but if we have less and less maple products, those inspectors will be left with nothing to control. These are qualifications as well as a suggestion.

Le coprésident (M. Baldwin): Le problème tient au fait que les attributions de ce Comité sont limitées. Il est tout à fait évident, je crois, que ce Comité n'est pas compétent pour établir une politique dans ce domaine. C'est de la réglementation que nous nous occupons. M. Robinson a déjà proposé cette motion. Quoi qu'il en soit, votre position paraîtra dans le compte rendu de la séance.

[Texte]

Mr. McKinley: Mr. Chairman, that should not be allowed to stay in the record without something being added to it. I have to suggest, for Mr. Lambert's benefit, that the same situation exists whether you are harvesting maple syrup, apples, plums, tomatoes, wheat, corn, rye or what have you.

Mr. Robinson: Mr. Chairman, on a point of order. Really, this whole discussion and these representations are not part of this Committee at all. We should be discussing the material before us and not making representations. It is interesting to hear it and it is worthwhile, but it really is not part of what we have before us.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Yes, I have already so indicated. Mr. Robinson's views have been, and I think the Committee has accepted that, that counsel proceed along the lines that are suggested in the commentary.

Now it is 12.30. Before we leave at 12.30, to save space there are a lot of regulations which, under the . . .

Mr. Robinson: I think we can handle these last four items in about four minutes.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Okay. All right, we will go through them in a hurry then.

Mr. Robinson: There is virtually nothing of any consequence.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): SOR/77-573 has already been disposed of. The text has been changed.

SOR/77-573
ONTARIO BEAN, ORDER, amendment
Agricultural Products Marketing Act
P.C. 1977-1913

December 7, 1977

Section 1 of this amendment to the Ontario Bean Order makes the correction to the French text that had been promised. It also follows faithfully the statutory language of the enabling section.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): SOR/77-608, first time before the Committee, deals with the Feeds Regulations. A very simple suggestion there on the commentary about the lack of definition of the words "implied" and "indicated", and suggest that they be placed in a letter that is to be followed up. Would you recommend that, Mr. Robinson?

Mr. Robinson: Agreed.

Mr. Massey: Mr. Co-Chairman, if I could suggest that my letter of September 19, 1977 be printed with the correction of the word "employed" at the end of the first line.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Yes. To be printed with commentary, a letter of September 19 from Mr. Massey to Mr. Payne, and a letter of October 24, 1977 from Mr. Heaney to Mr. Massey. That they be printed; is that agreed?

Some hon. Members: Agreed.

SOR/77-608
FEEDS REGULATIONS, amendment
Feeds Act

[Traduction]

M. McKinley: Monsieur le président, on ne devrait pas tolérer que cela figure tel quel au compte rendu. Je dois informer M. Lambert que la même situation existe partout où l'on récolte le sirop d'érable, les pommes, les prunes, les tomates, le blé, le maïs, le seigle et ainsi de suite.

M. Robinson: J'invoque le Règlement, monsieur le président. Ce débat et ces revendications dépassent le cadre de nos attributions. Nous devrions nous en tenir aux documents à l'étude et nous dispenser de présenter des instances. C'est intéressant à entendre et c'est utile, mais cela n'entre pas dans nos attributions.

Le coprésident (M. Baldwin): Oui, je l'ai déjà dit. Tout le monde a accepté le point de vue de M. Robinson, à savoir que le conseiller juridique fasse ce qui a été suggéré dans le commentaire.

Il est 12 h 30. Avant de partir, et pour gagner du temps, il reste une foule de règlements qui, aux termes de . . .

M. Robinson: Il ne faut pas plus de quatre minutes pour régler ces quatre problèmes.

Le coprésident (M. Baldwin): D'accord. Nous allons donc les passer rapidement en revue.

M. Robinson: Il n'y a pratiquement rien de très important.

Le coprésident (M. Baldwin): Le DORS/77-573 a déjà été réglé. Le texte en a été modifié.

DORS/77-573
DÉCRET RELATIF AUX HARICOTS DE L'ONTARIO—
MODIFICATION
Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles
C.P. 1977-1913

7 décembre 1977

L'article 1 de la présente modification du Décret relatif aux haricots de l'Ontario effectue la correction du texte français qui avait été promise. En outre, il suit fidèlement le libellé statutaire de l'article habilitant.

Le coprésident (M. Baldwin): Le DORS/77-608 qui nous est soumis pour la première fois concerne le Règlement sur les aliments du bétail. Ici, une suggestion très simple à propos de l'absence de définition des termes «sous-entendue» et «indiqué». On propose l'insertion de ces définitions. Etes-vous d'accord là-dessus, monsieur Robinson?

M. Robinson: D'accord.

M. Massey: Monsieur le président, je propose que ma lettre du 19 septembre 1977 soit publiée en rectifiant le mot «employed» à la fin de la première ligne.

Le coprésident (M. Baldwin): Oui. Etes-vous d'accord pour que le commentaire soit imprimé en même temps que la lettre envoyée par M. Massey à M. Payne le 19 septembre, et que la lettre de M. Heaney à M. Massey en date du 24 octobre 1977?

Des voix: D'accord.

DORS/77-608
RÈGLEMENT SUR LES ALIMENTS DU BÉTAIL—
Modification

[Text]

P.C. 1977-2064

November 21, 1977

Criterion 13

The letter from Mr. Heney elucidates the meaning of the words "indicated" and "implied"; it also indicates that the place where the words appear is the label. As this information does not appear in the context of the amendment or by way of definition in the Regulations, the Committee may wish to see the inclusion of these definitions in the Regulations. On the other hand, these words may well be considered to speak clearly enough in the context where they are found.

September 19, 1977

F. E. Payne, Esq.,
A/Asst. Deputy Minister
Production and Marketing,
Department of Agriculture,
Ottawa.

Re: SOR/77-608, Feeds Regulations, amendment

Dear Mr. Payne:

This amendment employs the words "indicated or employed". Would you indicate the meaning to be attributed to these words as well as the context in which the presence of the vitamins may be indicated or implied. Such information will facilitate my review of the amendment.

Thank you for your attention.

Yours sincerely,

Melez Massey,
Counsel.

October 24, 1977

Mr. Melez Massey,
Counsel,
Standing Joint Committee
on Regulations and Other
Statutory Instruments,
The Senate,
Ottawa, Ontario.
K1A 0A4

Re: SOR/77-608, Feeds Regulations, amendment

Dear Mr. Massey:

Your correspondence of September 19, 1977 has been noted. In Subsection 19(4) of Schedule C to the Regulations made

[Translation]

Loi relative aux aliments du bétail
C.P. 1977-2064

Le 21 novembre 1977

Critère 13

La lettre de M. Heney précise la signification des termes «indiquée» et «sous-entendue»; elle indique aussi qu'ils figurent sur l'étiquette. Comme ces renseignements n'apparaissent ni dans le texte de la modification, ni au règlement sous forme de définitions, le Comité voudrait peut-être les y faire insérer. On peut fort bien considérer par ailleurs que ces termes sont suffisamment clairs dans le contexte où on les trouve.

Le 19 septembre 1977

M. F. E. Payne
Sous-ministre adjoint
Production et commercialisation
Ministère de l'Agriculture
Ottawa

Objet: DORS/77-608 Règlement sur les aliments du bétail—Modification

Monsieur,

Cette modification utilise les termes «indiquée ou sous-entendue». Voudriez-vous m'en préciser le sens et me dire dans quel contexte la présence des vitamines peut être indiquée ou sous-entendue. Ces renseignements me seront utiles pour étudier cette modification.

Je vous en remercie d'avance et je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

conseiller juridique,
Melez Massey

Le 24 octobre 1977

M. Melez Massey
Conseiller juridique
Comité mixte des règlements
et autres textes réglementaires
Le Sénat
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Objet: DORS/77-608, Règlement sur les aliments du bétail—Modification

Monsieur,

Nous avons bien reçu votre lettre du 19 septembre 1977. Au paragraphe 19(4) de l'annexe C du Règlement édicté en vertu

[Texte]

under the Feeds Act the words indicated or implied are interpreted as follows:

“Indicated”—means that the label for the product shows any of the following words, namely Vitamin A, Vitamin D, or Vitamins A & D.

“Implied”—means the label for the product, by innuendo or directly or indirectly, makes reference to the value of Vitamin A or Vitamin D or both in preventing or correcting a problem and the directions for use recommend the product be used at a particular level in a particular feed for a particular livestock.

“Label”—under the Feeds Act has a broad meaning and includes any legend, word, mark, symbol or design applied to, included in, belonging to, or accompanying any feed or package. However, label does not include newspaper, radio or television advertising.

Michael J. Heney,
Assistant Deputy Minister

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): SOR/77-639. I think that has been . . .

Mr. Eglington: It is purely explanatory.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Explanatory in the comments. I do not think there is anything needed on that.

Mr. Robinson: There is only one thing. With regard to the notice, I just wondered whether you felt that the notice is supposed to be of a certain size, or it is supposed to contain certain things, or it is supposed to be, in some way, brought to the attention of people. Just the term “notice” itself does not seem to be satisfactory is the comment that I got from it.

Mr. Massey: Mr. Chairman, our concern was simply that Section 12 mentions notice and Section 13 mentions when notice should be given. The Committee only has the amendments to the schedule before it, and without this clarification that notice is defined in Section 13 of the Regulations, it would be confusing.

• 1235

Mr. Robinson: Well, we will ask for clarification.

Mr. Eglington: I think, Mr. Robinson, the proper thing to do is to wait for the consolidation of the Regulations. Of course, the part of the regulation that deals with the notice itself is in, at the moment, regulations that lie outside the Committee's jurisdiction. On July 1 we will have the jurisdiction.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Have a watching brief.

SOR/77-729 . . .

Mr. Robinson: I assume that is for information only.

[Traduction]

de la Loi relative aux aliments du bétail, les termes «indiquée ou sous-entendue» ont le sens suivant:

«Indiquée»—signifie que les mots suivants, vitamine A, vitamine D ou vitamines A et D sont inscrits sur l'étiquette du produit.

«Sous-entendue»—signifie que l'étiquette du produit indique implicitement ou bien directement ou indirectement le rôle de la vitamine A, de la vitamine D ou des deux à la fois pour prévenir ou traiter une carence; par ailleurs, le mode d'emploi recommande d'utiliser certaines quantités du produit dans certains aliments du bétail et pour certains bestiaux.

«Étiquette»—En vertu de la Loi relative aux aliments du bétail, ce terme à un sens étendu s'appliquant à: une légende, un mot, une marque, un symbole ou un dessin quelconque appliqué à quelque aliment du bétail ou emballage y appartenant ou l'accompagnant ou y inclus. Cependant, il ne recouvre pas la publicité faite dans les journaux, à la radio ou à la télévision.

Le sous-ministre adjoint
Michael J. Heney

Le coprésident (M. Baldwin): DORS/77-639. Je crois que cela a été . . .

M. Eglington: Il s'agit d'une simple explication.

Le coprésident (M. Baldwin): Une explication. Je ne pense pas qu'il faille y ajouter quoi que ce soit.

M. Robinson: Une seule chose. Il s'agit de l'avis et je me demande si cet avis devrait avoir certaines dimensions ou contenir certains éléments, ou bien doit-on porter cela, d'une manière ou d'une autre, à l'attention des gens? D'après les réactions que j'ai pu recueillir, le terme «avis», ne semble pas donner satisfaction.

M. Massey: Monsieur le président, l'article 12 parle d'un avis et l'article 13 stipule qu'un avis doit être donné, et c'est la seule chose qui nous préoccupe. Avant cela, le Comité n'avait que des amendements à l'annexe. Sans cette précision indiquant que l'avis est défini à l'article 13 des Règlements, il serait très difficile de s'y retrouver.

M. Robinson: Nous demanderons cette précision.

M. Eglington: Je crois que la chose à faire, monsieur Robinson, est d'attendre le regroupement des règlements. Évidemment, cette partie traitant de l'avis lui-même relève, pour l'instant, de règlements qui ne tombent pas sous la compétence du Comité. Par contre, à partir du 1er juillet, nous aurons compétence.

Le coprésident (M. Baldwin): Très bien, nous surveillerons cela!

DORS/77-729 . . .

M. Robinson: Je suppose que nous ne l'avons qu'à titre informatif.

[Text]

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Which one? SOR/77-729?

Mr. Robinson: Yes.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Yes, that is just to advise us of what is happening. We will have both of these comments on that one and the one before printed.

SOR/77-639

YUKON TERRITORY FISHERY REGULATIONS,
amendment
Fisheries Act
P. C. 1977-2148

December 7, 1977

Explanatory Note

The new section 6(12), added by section 4(5) of the amending schedule, is obscure standing on its own, as it is not clear what constitutes "notice". This word is given meaning by section 6(13) which provides that:

"(13) The notice referred to in subsection (12) shall be posted by a fishery officer in the post office for the district to which it applies twenty-four hours before it becomes effective."

SOR/77-729

AIRPORT TRAFFIC REGULATIONS, amendment
Department of Transport Act
Government Property Traffic Act
P.C. 1977-2484

November 23, 1977

This series of amendments includes some which replace provisions in the original Regulations which were ultra vires in not falling within the Government Property Traffic Act and being beyond the powers conferred by the Department of Transport Act.

Finally, there are a number of them here which, according to the usual practice, are put before us without any comment. If no one in the Committee wants to make any comment on them we will simply . . .

Mr. Robinson: They can just take the numbers of the SOR's from these documents and put them in the record.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Yes. This is this large batch with no comments, no notices, no nothing.

Okay. Thank you, gentlemen. You have helped me through this trying ordeal. The meeting is adjourned to the call of the Chair.

[Translation]

Le coprésident (M. Baldwin): Lequel? Le DORS/77-729?

M. Robinson: Oui.

Le coprésident (M. Baldwin): Oui; il s'agit simplement de nous mettre au courant de ce qui se passe. Les deux commentaires seront joints au procès-verbal.

DORS/77-639

RÈGLEMENT DE PÊCHE DU TERRITOIRE DU
YUKON—Modification
Loi sur les pêcheries
C.P. 1977-2148

7 décembre 1977

Note explicative

Le nouveau paragraphe 6(12), introduit par le paragraphe 4(5) de l'annexe modificatrice, est obscur lorsqu'il est considéré isolément, attendu qu'il ne précise pas ce qui constitue un «avis». Des précisions sont données sur ce terme par le paragraphe 6(13) qui prévoit que:

«(13) L'avis mentionné au paragraphe (12) doit être affiché par un agent des pêches dans le bureau de poste du district auquel il s'applique, vingt-quatre heures avant son entrée en vigueur.»

DORS/77-729

RÈGLEMENT SUR LA CIRCULATION AUX AÉRO-
PORTS—Modification
Loi sur le ministère des Transports
Loi relative à la circulation sur les terrains du gouvernement
C.P. 1977-2484

Le 23 novembre 1977

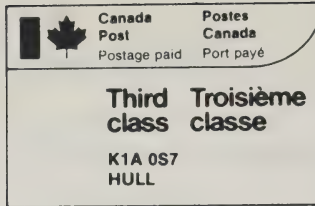
Parmi cette série de modifications, certaines remplacent les dispositions du règlement initial qui étaient ultra vires car elles contrevenaient à la Loi relative à la circulation sur les terrains du gouvernement et excédaient les pouvoirs conférés par la Loi sur le ministère des Transports.

Finalement, il y en a ici un certain nombre qui, conformément à la pratique habituelle, nous sont transmis sans commentaire. Si personne n'a d'objection, nous allons simplement . . .

M. Robinson: Il suffira simplement d'inscrire leur numéro au procès-verbal.

Le coprésident (M. Baldwin): C'est cela. Il s'agit d'un groupe assez important, sans aucune remarque.

Messieurs, je vous remercie beaucoup de m'avoir aidé à franchir cette épreuve. La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Printing and Publishing,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Imprimerie et Édition,
Approvisionnement et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

SENATE
HOUSE OF COMMONS

Issue No. 14

Tuesday, March 7, 1978

Joint Chairmen:

Senator Eugene A. Forsey
Mr. Gerald W. Baldwin, M.P.

SÉNAT
CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 14

Le mardi 7 mars 1978

Coprésidents:

Sénateur Eugene A. Forsey
M. Gerald W. Baldwin, député

Government
Publications

*Minutes of Proceedings and Evidence
of the Standing Joint Committee on*

Regulations and other Statutory Instruments

*Procès-verbaux et témoignages
du Comité mixte permanent des*

Règlements et autres textes réglementaires

RESPECTING:

Green Paper on Legislation on Public Access to
Government Documents

CONCERNANT:

Livre Vert «La législation sur l'accès aux
documents du gouvernement»

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

Third Session of the
Thirtieth Parliament, 1977-78

Troisième session de la
trentième législature, 1977-1978

STANDING JOINT COMMITTEE ON
REGULATIONS AND OTHER STATUTORY
INSTRUMENTS

Joint Chairmen:

Senator Eugene A. Forsey
Mr. Gerald W. Baldwin, M.P.

Vice-Chairman:

Mr. Kenneth Robinson, M.P.

Representing the Senate:

Senators:

Asselin	Ewasew
	Godfrey

Representing the House of Commons:

Messrs.

Baker (<i>Grenville-</i>	Brewin
<i>Carleton</i>)	Daudlin
Béchar	Hnatyshyn

COMITÉ MIXTE PERMANENT DES
RÈGLEMENTS ET AUTRES TEXTES
RÉGLEMENTAIRES

Coprésidents:

Sénateur Eugene A. Forsey
M. Gerald W. Baldwin, député

Vice-président:

M. Kenneth Robinson, député

Représentant le Sénat:

Les sénateurs:

Lafond	Riley
	Yuzyk—(7)

Représentant la Chambre des communes:

Messieurs

Holt (Mrs.)	Leblanc (<i>Laurier</i>)
Joyal	McKinley—(12)
Lambert (<i>Bellechasse</i>)	

(Quorum 7)

Les cogreffiers du Comité

Jacques Lahaie

Denis Bouffard

Joint Clerks of the Committee

Pursuant to a motion in the Senate on Thursday, February 23, 1978, the name of the Honourable Senator Yuzyk was substituted for that of the Honourable Senator Bélisle.

Pursuant to S.O. 65(4)(b)

Mr. Daudlin replaced Mr. Gauthier (*Ottawa-Vanier*).

Conformément à la motion au Sénat le jeudi 23 février 1978 le nom de l'honorable sénateur Yuzyk est substitué à celui de l'honorable sénateur Bélisle.

Conformément à l'article 65(4)b) du Règlement

M. Daudlin remplace M. Gauthier (*Ottawa-Vanier*).

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, MARCH 7, 1978
(15)

[Text]

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments met at 9:40 o'clock a.m. this day, the Joint Chairmen, the Honourable Senator Eugene A. Forsey and Mr. Gerald W. Baldwin, presiding.

Members of the Committee present:

Representing the Senate: The Honourable Senators Forsey, Godfrey and Lafond.

Representing the House of Commons: Messrs. Baker (*Grenville-Carleton*), Baldwin, Béchar, Daudlin, McKinley and Robinson.

In attendance: Mr. David Johansen, Research Branch, Library of Parliament.

Witnesses: From the Canadian Federation of Agriculture: Mr. Dobson Lea, President, Mr. Glenn Flaten, 1st Vice-President, Mr. David Kirk, Executive Secretary. *From the Parliamentary Press Gallery:* Mr. Jean-Marc Poliquin, President and Mr. Tony Westell, Journalist.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Friday, December 16, 1977 relating to THE GREEN PAPER ON LEGISLATION ON PUBLIC ACCESS TO GOVERNMENT DOCUMENTS. (See *Minutes of Proceedings, Tuesday, February 7, 1978, Issue No. 6.*)

Ordered,—That the briefs submitted by the Canadian Federation of Agriculture and by the Parliamentary Press Gallery be printed as appendices to this day's Minutes of Proceedings and Evidence. (See *Appendices "RSI-3", "RSI-4"*.)

The witnesses answered questions.

At 11:35 o'clock a.m. this day, the Committee adjourned to the call of the Chair.

PROCÈ-VERBAL

LE MARDI 7 MARS 1978
(15)

[Traduction]

Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires se réunit aujourd'hui à 9 h 40 sous la présidence de l'honorable Eugene A. Forsey et M. Gerald W. Baldwin (coprésidents).

Membres du Comité présents:

Représentant le Sénat: Les honorables sénateurs Forsey, Godfrey et Lafond.

Représentant la Chambre des communes: MM. Baker (*Grenville-Carleton*), Baldwin, Béchar, Daudlin, McKinley et Robinson.

Aussi présent: M. David Johansen, Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement.

Témoins: De la Fédération canadienne de l'agriculture: M. Dobson Lea, président, M. Glenn Flaten, premier vice-président; M. David Kirk, secrétaire exécutif. *De la tribune de la presse:* M. Jean-Marc Poliquin, président et M. Tony Westell, journaliste.

Le Comité poursuit l'étude de son ordre de renvoi du vendredi 16 décembre 1977 portant sur le LIVRE VERT intitulé «LA LÉGISLATION SUR L'ACCÈS AUX DOCUMENTS DU GOUVERNEMENT». (*Voir procès-verbal du mardi 7 février 1978, fascicule n° 6.*)

Il est ordonné,—Que le mémoire soumis par la Fédération canadienne de l'agriculture et par la tribune de la presse parlementaire soit joint aux procès-verbal et témoignages de ce jour. (*Voir Appendices «RSI-3» et «RSI-4».*)

Les témoins répondent aux questions.

A 11 h 35, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le cogreffier du Comité

Jacques Lahaie

Joint Clerk of the Committee

EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Tuesday, March 7, 1978

• 0938

[Text]

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Mr. co-Chairman and gentlemen, we see a quorum for the purpose of hearing evidence today on the issues which are before us: the two briefs one from the Canadian Federation of Agriculture and one from the Press Gallery.

I have discussed with my co-Chairman and one or two of the members the question of whether or not, in the light of the fact that both briefs are directed toward the same general objective—although there is some difference in approach—to save repetition of questions, would the committee be agreeable to allow both briefs to be presented *in seriatim*, one after another, and reserve the questioning. Afterwards the questioning can be directed to one or both of the people presenting the briefs. It might save some time. Does that suit, Mr. co-Chairman?

The Joint Chairman (Senator Forsey): Perfectly satisfactory to me.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Will that suit the committee?

• 0940

The Joint Chairman (Senator Forsey): Well, Mr. Baldwin suggests that we have the Canadian Federation of Agriculture first. And I think I see my old friend Mr. Kirk here and at least one colleague whose name I am afraid I did not catch a few minutes ago. Perhaps, Mr. Kirk, you would come and take your place at the witnesses' table and introduce your colleagues.

Mr. David Kirk (Executive Secretary, Canadian Federation of Agriculture): Thank you, Mr. Chairman. We have this gentleman on my left, who is Mr. Glenn Flaten. He is the Vice-President of the Canadian Federation of Agriculture. We are expecting, any time now, also Mr. Dobson Lea, the President of the Federation, to join this delegation. He had a Canadian Wheat Board meeting yesterday in Edmonton and is having some difficulty getting here right on the dot. So that is our delegation, sir.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Well, perhaps you would wish to either read your brief or present a preliminary statement.

Mr. Glenn Flaten (1st Vice-President, Canadian Federation of Agriculture): Mr. Chairman, I understand that you have a copy of the brief.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Have all members a copy?

Mr. Flaten: Would you rather that it was just commented on, I suspect, rather than read it, or what is your wish?

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Well, that would be probably preferable but it is your child. I know you want to get the most advantage out of it. Maybe it might be a good idea at this time to have the— Have you copies in French?

TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le mardi 7 mars 1978

[Translation]

Le coprésident (M. Baldwin): Monsieur le président, nous avons le quorum requis pour entendre les témoins. Ceux-ci seront, aujourd'hui, la Fédération canadienne de l'agriculture et la Tribune de la presse parlementaire.

Étant donné que les deux mémoires portent sur le même sujet, bien que vu sous un angle différent, j'ai discuté avec le coprésident et avec certains membres du Comité de la possibilité de faire présenter ces mémoires l'un après l'autre, pour ensuite passer aux questions. Ceci devrait nous faire gagner du temps. Ceci vous convient-il, monsieur le coprésident?

Le coprésident (sénateur Forsey): Absolument.

Le coprésident (M. Baldwin): Ceci convient-il aux membres du Comité?

Le coprésident (sénateur Forsey): M. Baldwin propose que nous entendions d'abord les représentants de la Fédération canadienne de l'agriculture. Puisque je vois que mon vieil ami, M. Kirk, est dans cette salle, avec au moins l'un de ses collègues, dont je n'ai pas entendu le nom, je lui demanderai de vouloir prendre place à la table des témoins.

M. David Kirk (secrétaire exécutif de la Fédération canadienne de l'agriculture): Merci, monsieur le président. A ma gauche se trouve M. Glenn Flaten, vice-président de la Fédération. Nous attendrons, d'un instant à l'autre, M. Dobson Lea, président de la Fédération. Il participait hier à une réunion de la Commission canadienne du blé, à Edmonton, et il lui faudra donc quelques instants encore pour nous rejoindre. Voilà notre délégation, monsieur le président.

Le coprésident (sénateur Forsey): Voudriez-vous lire votre mémoire ou faire une déclaration préliminaire?

M. Glenn Flaten (1^{er} vice-président de la Fédération canadienne de l'agriculture): Je crois savoir que vous avez reçu des exemplaires du mémoire, monsieur le président.

Le coprésident (M. Baldwin): Tous les membres du Comité en ont-ils reçus?

M. Flaten: Voulez-vous que nous résumions notre mémoire ou que nous le lisions en entier, monsieur le président?

Le coprésident (M. Baldwin): Il serait peut-être préférable que vous le résumiez, mais c'est votre décision. Si vous préférez... En avez-vous des exemplaires en français?

[Texte]

Mr. Kirk: Yes, we have copies in French. I am sorry we did not have them in advance because of the technical problem of getting it done, but we do have them in French now here.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): And will these be read into the record? Will the briefs be read into the record?

Mr. Flaten: Mr. Chairman, I would just like to open the discussion very briefly, first of all to say that the Canadian Federation of Agriculture is pleased to have the opportunity of meeting with your joint Committee and just to say initially that our main concern over the years in the Canadian Federation of Agriculture centres primarily on our consultation with government in terms of developing agricultural policies.

We, as you know, are involved with federations throughout every province of the country, and jointly, through the Canadian Federation of Agriculture, in development of agricultural policies, particularly with reference to those that affect farmers.

We feel that the consultative process itself is extremely important and that we also feel that the attitude of the government towards the consultative process is extremely important, and in this way, that we can work together for attempting to get the views of farmers across but also to get the feedback from government in terms of input to our policy development itself.

In terms of the legislation on public access to government documents, we realize the complexities of this kind of issue. We realize that there have to be certain guidelines that are established in terms of what documents can be made public, the process under which they are made public, but also the importance that this making them public means to policy development.

We realize, as we mentioned, that there have to be guidelines established. We feel that there are exemptions that are necessary in terms of the kinds of information that can be made public, but again, we feel that these kinds of exemptions should be fairly definitely laid out. We have suggested within the brief the process that we see in terms of appeal procedures and so on, and that this would allow then the public generally to know sort of where they are going in terms of the information and how it may be achieved.

• 0945

I think in terms of the discussion this morning it would be more useful if Mr. David Kirk, our Executive Secretary, who has been working on this, and who has a long experience in working with government in this area, would be our chief spokesman this morning in this area. If it would be agreeable with you, sir, we would turn it over to him for further explanation of our brief. He could also be the chief witness in answering questions following that.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Lightning conductor.

Mr. Kirk: Mr. Chairman, I will not say very, very much. The brief has been before you and I am sure you have had a chance to look at it.

Our basic position is that there should be access subject to the defined exemptions; that there should be resort to a court for the resolution of the differences on this question; that the

[Traduction]

M. Kirk: Oui, monsieur le président. Je regrette que nous n'ayons pu vous les fournir à l'avance, mais nous en avons apportés avec nous.

Le coprésident (M. Baldwin): Si nous joignons les mémoires au procès-verbal, nous pourrions considérer qu'ils ont été lus.

M. Flaten: Je voudrais donc commencer la discussion, monsieur le président, en vous disant que la Fédération canadienne de l'agriculture est très heureuse d'avoir cette possibilité de venir témoigner devant votre Comité. Notre intérêt principal, au cours des années, a porté essentiellement sur les processus de consultation avec le gouvernement, pour l'élaboration des politiques agricoles.

Comme vous le savez, nous avons des rapports avec des fédérations dans toutes les provinces du pays, lesquelles, par l'intermédiaire de la Fédération canadienne de l'agriculture, participent à l'élaboration des politiques agricoles.

Nous estimons que le processus consultatif est extrêmement important, tout comme le fait que le gouvernement adopte une attitude positive à ce sujet. En effet, c'est de cette manière que nous pourrions travailler ensemble pour tenter d'exprimer le point de vue des agriculteurs, mais aussi pour obtenir des informations du gouvernement lui-même, pour faciliter notre intervention au niveau des politiques.

En ce qui concerne le projet de loi sur l'accès du public aux documents du gouvernement, nous comprenons bien qu'il s'agit d'un problème très complexe. Il importe que certaines directives soient élaborées, pour préciser la nature des documents qui peuvent être publiés, le processus selon lequel ils le seront et les conséquences que ceci aura dans le domaine de l'élaboration des politiques.

De même, nous reconnaissons fort bien qu'il faut prévoir des exemptions quant à la divulgation des informations. Par contre, nous considérons que ces exemptions devraient être parfaitement définies. Dans notre mémoire, nous proposons un processus d'appel. Tous ces mécanismes permettraient au grand public de savoir à quelles informations il peut avoir accès et de quelle manière.

Pour la discussion de ce matin, il serait peut-être utile, monsieur le président, que M. David Kirk, notre secrétaire exécutif, qui collabore depuis longtemps avec le gouvernement, soit notre principal porte-parole. Si vous êtes d'accord, je lui demanderai donc de prendre la parole, pour vous donner d'autres précisions sur notre mémoire ainsi que pour répondre à vos questions.

Le coprésident (M. Baldwin): Il jouera le rôle de catalyseur.

M. Kirk: Je ne voudrais pas prendre la parole pendant trop longtemps, monsieur le président. Vous avez sans doute eu la possibilité de lire notre mémoire, et connaissez donc certainement notre position fondamentale.

En bref, celle-ci est que le grand public devrait avoir accès aux informations, sous réserve de certaines exemptions clairement définies. De plus, il devrait y avoir possibilité de recours

[Text]

courts should have the full access to disputed documents or in-camera examinations.

We also, however, say that we have some sympathy with the proposition that in the final analysis on judgmental questions of major importance it is a government responsibility to make that final determination, and, therefore, overrule the courts. But we want to make that an extraordinary event, not a routine one and we have dreamed up the idea, at whatever you may think of it, that the overruling of a court order to produce, if it occurs, should first of all not be a ministerial prerogative on matters that are his own special business, that it should be a prerogative only of the Prime Minister on his signature; that he would have to take that subject on as his particular responsibility and hopefully in that way to make it an event of importance and, one would expect and hope, a very unusual event.

We make the point also that his might perhaps in the final analysis be a protection to the objectives of the legislation in the sense that it would perhaps keep the court in a more independent position and not putting this burden of ultimate responsibility for judgment making on it, would perhaps strengthen rather than weaken the independence of its position over time in this respect. We recognize that this is a highly disputed and difficult and also crucial area, and we put this forward as one set of thoughts on this question.

We do not come here as highly qualified experts in the whole business of the proper content in detail of the legislation or all its provisions with respect to timing and administrative procedures and so on. We would be glad to discuss those matters, but our main focus in our brief is to emphasize that, in the area of our experience, what we mainly talk about in terms of access to information is really papers that relate to the development of policy, analytical papers, research papers, informational papers, we try to explore some of the complexities of that question, and there are real complexities as what is indeed a document in this area, and the shading in from a publication of Statistics Canada all the way to an analytical paper that is tantamount to a policy recommendation because of its hypothesis and assumptions and so on. We just submit that we are in favour of access to information, but we do recognize that there are real difficulties in precise definition here, that a custom of access in a major way to the exploratory and analytical papers of government in connection with the whole range of policy areas. While we favour this, we think that this does indeed make for a real change in government, we think to the better. But I think we should not kid ourselves, so to speak, that if instituted it would in fact affect in a major way the processes of government. And we think, of the relationship of ministers to departments, and departments to ministers. We think we should not be blind to that and pretend that that is not so. We think it is so and perhaps to the good.

For example, departments in the production of information, if of an analytical nature, would be judged in professional terms as to the adequacy of their examination. That is brand new from the departmental standpoint in governmental processes, and there would be no way of what was produced being

[Translation]

devant les tribunaux, en cas de conflit. De plus, les tribunaux devraient avoir un accès complet aux documents contestés, peut-être dans le cadre de séances à huis clos.

Ceci dit, nous estimons qu'en dernière analyse il revient sans doute au gouvernement de prendre ses responsabilités, sur les questions délicates. De ce fait, il revient au gouvernement de savoir quand renverser la décision d'un tribunal. Il faut toutefois que ceci reste un événement extraordinaire et non pas habituel. Quoique vous puissiez penser de notre idée, nous estimons que le renversement de la décision d'un tribunal visant la publication d'un document ne devrait pas relever de prérogatives ministérielles, sur les questions qui tombent sous sa compétence, mais uniquement du premier ministre, sous sa propre signature. Il devrait donc faire du sujet en question sa responsabilité personnelle, ce qui permettrait justement de faire de ce genre de décision des événements tout à fait extraordinaires.

Nous estimons également qu'en dernière analyse la protection des objectifs d'un projet de loi renforcerait peut-être la position d'indépendance des tribunaux, à long terme. Certes, il s'agit là d'une affirmation très discutée, mais nous l'avancions dans le but de susciter les discussions.

Nous ne sommes manifestement pas des experts au sujet des détails concrets du projet de loi, ni des procédures administratives qui devraient être mises en place. Nous serons certes très heureux d'en discuter avec vous mais notre intérêt fondamental, conformément à notre expérience, concerne les documents portant sur l'élaboration des politiques, c'est-à-dire les documents d'analyse, de recherche et d'information. Dans notre mémoire, nous donnons certaines précisions sur les difficultés qu'il peut y avoir à définir ces documents, qui peuvent fort bien aller d'une publication de Statistique Canada jusqu'à un document d'analyse constituant pratiquement une recommandation de politique générale, du fait de ses hypothèses et conclusions. Nous sommes sans aucun doute en faveur de l'accès aux informations mais nous reconnaissons que cette notion pose des problèmes très concrets de définition. Ainsi, nous favorisons l'accès aux documents de recherche et aux documents analytiques du gouvernement mais nous sommes suffisamment réalistes pour savoir que ceux-ci entraîneraient des modifications fondamentales de nos processus gouvernementaux. De même, ceci entraînerait une transformation des rapports entre les ministres et leur ministère. Il ne faudrait pas croire que la situation resterait ce qu'elle est aujourd'hui, tout comme il ne faudrait pas croire qu'un changement serait nécessairement négatif.

Ainsi, si les ministères étaient obligés de produire leur document d'analyse, ces derniers seraient jugés sur un plan professionnel, ce qui serait tout à fait nouveau, dans le cadre des processus gouvernementaux. Personne ne considère que ces

[Texte]

considered merely a reflection of ministerial decision making, because it would be in a new category then. That is just one example. I am not going to go into the whole brief.

• 0950

We do say, incidentally, which would be of interest, I think, to this committee that we agree with the green paper that experience will teach some lessons in this area after whatever legislation is introduced is introduced, and we hope it will be soon. Experience will teach a lot of lessons, and we do recommend that the legislation itself provide for very intensive review by this joint committee. What we say is, annual reports and recommendations for the first two or three years of the operation of the act and every two years after that so that this thing is kept under strict review, and the experience of the public with it, that they will have a place to go, in Parliament, to tell about their experience. Perhaps I will finish with that particular recommendation.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Thank you, Mr. Kirk.

Now, it was agreed that we would then hear a presentation by the Press Gallery, and when that is finished we will have questions. There will be an opportunity for members of the Committee to question, and in many cases, I assume, questions may be directed to one or both as both briefs are along the same direction. That is a view as I think was expressed by the Committee.

It might well be then if we could hear Mr. Poliquin, Mr. Westell, and the members of the Press Gallery present their brief. Would you come up?

A Witness: Do you want us to move?

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Oh, maybe so we can see. The Press Gallery in profile and Agriculture in full.

M. Jean-Marc Poliquin (président de la Tribune de la presse): Messieurs les coprésidents, pour reprendre une expression du fabuliste La Fontaine, je dirai que j'ai l'impression de me parer des plumes du paon en donnant lecture des extraits de ce mémoire sur la liberté d'information parce que, d'une part, on a commencé à élaborer ce mémoire l'an dernier alors que je ne faisais pas partie de l'exécutif de la Tribune parlementaire. D'autre part, l'auteur principal de ce mémoire est M. Tony Westell, que vous connaissez tous, ici à ma droite, qui s'est fait une réputation enviable de journaliste actif lorsqu'il travaillait pour le *Globe and Mail* et qui est maintenant un professeur de journalisme. De plus, ce mémoire a été révisé par un comité composé de John King, Catherine Bergman et Richard Gwyn.

Alors, je propose une sorte de compromis. J'aimerais donner lecture de deux pages et demie de ce mémoire. Pour ce qui est des questions, si on me les adresse, je tâcherai évidemment d'y répondre, mais je pense que l'homme le plus qualifié pour y répondre serait l'auteur principal, Tony Westell. Je voudrais aussi faire une autre remarque personnelle. La raison pour laquelle je me suis intéressé à ce mémoire, c'est qu'il y a des années j'ai lu dans une revue appelée *Cité libre* une sorte de

[Traduction]

documents reflètent les opinions personnelles des ministres et on les étudierait donc sur le plan de leur compétence.

En outre, et ceci devrait intéresser ce comité, nous sommes d'accord avec le Livre vert lorsqu'il dit que l'expérience pourra nous apporter des enseignements utiles lorsque la loi aura été adoptée; nous espérons qu'elle le sera bientôt. C'est d'ailleurs pour cette raison que nous recommandons que le projet de loi comporte des dispositions d'étude détaillées de la part de ce comité mixte. Nous voulons dire par là qu'il devrait y avoir des rapports annuels et des recommandations pendant les deux ou trois premières années d'application de la loi puis ensuite tous les deux ans, par exemple, afin d'exercer un contrôle très étroit de l'application de la loi et de permettre au public de venir faire part aux députés de son expérience. Peut-être pourrais-je en rester là.

Le coprésident (M. Baldwin): Merci, monsieur Kirk.

Conformément à notre accord, nous allons maintenant entendre les représentants de la Tribune de la presse parlementaire. Et nous passerons aux questions. Je suppose que beaucoup d'entre elles pourront être posées aux deux groupes de témoins en même temps.

Nous allons donc maintenant donner la parole à M. Poliquin, M. Westell et aux autres membres de la tribune de la presse. Voudriez-vous vous avancer à la table des témoins?

Un témoin: Voulez-vous que nous changions de place?

Le coprésident (M. Baldwin): Non, il est peut-être aussi bien que nous voyons les représentants de la Tribune de la presse de profil et ceux de la Fédération de l'agriculture de face.

Mr. Jean-Marc Poliquin (Chairman of the Press Gallery): Mr. Co-Chairman, to quote one of LaFontaine's fables, I would say that I feel I am adorning myself with the feathers of the peacock when I read our brief on freedom of information because the preparatory work on this brief was started last year, when I was not yet a member of the executive of the Press Gallery. Furthermore, the main author of this brief is Mr. Tony Westell, whom you all know and whose reputation as a journalist is well established, from his work for the *Globe and Mail*. Today, Mr. Westell is a teacher of journalism. Finally, I should mention that this brief has been edited by a committee composed of John King, Catherine Bergman and Richard Gwyn.

Considering this situation, I will suggest the following arrangement: I will read the first two pages of the brief and Mr. Westell will then make his own comments. When you ask me questions, I will try and answer them, but I am sure that the most qualified man to do that will be Mr. Tony Westell. Finally, I would like to make a personal remark. The reason why I got interested in this brief is that several years ago I read in *Cité Libre* a sort of collective manifesto signed by

[Text]

manifeste collectif signé par des gens qui n'étaient pas alors en politique mais qui sont entrés en politique après, en particulier M. Pierre Elliot Trudeau et M. Marc Lalonde qui étaient des co-signataires de ce manifeste dans lequel on disait:

• 0955

Le gouvernement fonctionnerait bien mieux s'il réduisait les secrets au minimum.

Cette réflexion que j'approuve a avivé mon intérêt pour la question. Alors, je donne lecture du début de ce mémoire. The Parliamentary Press Gallery is an organization of some 250 journalists who cover parliamentary, governmental and national affairs for all types of media in all parts of the country as well as abroad. Its internal affairs are run by an executive which is elected annually by the members but which operates under authority delegated by the Speaker of the House of Commons.

The Gallery executive has normally been concerned with matters of a housekeeping nature, such as the administration of working facilities and the accreditation of qualified journalists applying for membership. The Gallery has seldom as an institution adopted political positions, using that word in its broadest sense. The reasons for this are:

- (1) the opinions of the Gallery members differ widely on most issues;
- (2) most members belong to the Gallery as a consequence of being employed by particular news organizations, rather than in their own right as individuals, and these organizations may have views on the issues concerned;
- (3) political reporters are normally unwilling to compromise their reputations for fair and balanced reporting by taking a collective position on a political issue.

However, freedom of information is of such vital professional importance to political reporters as to be almost a housekeeping matter to members of the Gallery. Certainly we are concerned every working day with obtaining, interpreting and disseminating government information, and we suffer more than most from the secrecy inherent in existing practice and policy. This is not to say that this brief reflects the unanimous opinion of the members of the Press Gallery. It was endorsed by a general meeting. Some members of the Gallery disapprove of part of the brief; some disapprove of all of it; some disapprove even of the brief's existence, believing that the Gallery should not take collective positions. As individuals, of course, members of the Press Gallery are free to dissent from all or part of the brief and to make their own views known to this Committee.

The members who approve of this brief believe that they are justified in taking a collective position because freedom of information is of vital importance not only to the news media but also to the public. The media are a channel, not the only one, but an important one, between the governed and the

[Translation]

people who were not at that time politicians but who later entered the political arena and I am speaking here particularly of Pierre-Elliot Trudeau and Marc Lalonde who signed together this manifesto in which we could read:

The government would function much better if secrets were kept to a minimum.

It is this comment which triggered my interest for this question. I will now read from our brief. La Tribune de la Presse parlementaire regroupe quelque 250 journalistes couvrant les affaires parlementaires, gouvernementales et nationales pour le compte de divers organes d'information dans tous les coins du pays aussi bien qu'à l'étranger. La régie interne de la Tribune relève d'un comité exécutif élu annuellement par les membres; cette autorité lui est déléguée par l'Orateur de la Chambre des Communes.

L'exécutif de la Tribune ne s'occupe habituellement que de questions de régie interne comme les conditions matérielles de travail des journalistes affectés au Parlement ainsi que l'accréditation des journalistes qualifiés qui désirent devenir membres de la Tribune. En tant qu'institution, la Tribune n'a que très rarement eu des prises de position «politique», l'expression étant entendue dans son sens le plus large. Les raisons en sont

- (1) que les opinions des membres diffèrent sur la plupart des sujets,
- (2) que la plupart des membres le sont en tant que représentants d'organes d'information et non en tant qu'individus, et que ces employeurs peuvent avoir des opinions publiques sur bien des questions, et
- (3) que les journalistes couvrant la politique hésitent énormément à compromettre leur réputation d'honnêteté et d'équilibre en prenant collectivement position sur une question politique.

La liberté d'information étant cependant d'une importance professionnelle vitale pour les journalistes, cette question en devient pratiquement une de régie interne pour les membres de la Tribune. Quotidiennement, notre tâche consiste à recueillir, à interpréter et à disséminer l'information gouvernementale et nous sommes en conséquence plus que la plupart frustrés par le climat de secret créé par les pratiques et par les politiques actuelles. On ne doit pas interpréter le présent mémoire comme représentant l'opinion unanime des membres de la Tribune. Il a cependant été endossé par la majorité des membres de la Tribune. Certains de nos membres sont en désaccord avec certaines parties du mémoire; d'autres sont en total désaccord et d'autres finalement n'appuient pas l'idée même d'un mémoire estimant que la Tribune n'a pas à prendre collectivement position. Il va sans dire que tous les membres de la Tribune de la Presse sont parfaitement libres d'exprimer leur dissidence à votre comité.

Les membres qui ont endossé ce mémoire s'estiment justifiés de prendre collectivement position en raison de l'importance capitale de la liberté d'information non seulement pour les organes d'information mais aussi pour le public. Les organes d'information sont un lien—un lien important—entre les gou-

[Texte]

governing. Any policy or act of Parliament that tends to unclog the channel is of interest to members of the Gallery and commands our support.

The next paragraph is to state the general principle of the brief.

The essential argument for freedom of information is anchored not in the public's right to know, which does not exist in law and which can be legislated only with many qualifications, but in the public's right to good government. Information collected from the public belongs to the public in the same way that taxes collected from the public belong to the public. The government collected the information, as it collects taxes from the public, and it has the responsibility to account to the public for its use of the information.

Now I will read the summary on pages 12 and 13.

• 1000

The Parliamentary Press Gallery:

(1) Welcomes the commitment to introduce a freedom of information act, believing that this will begin to dispel the atmosphere of secrecy that shrouds the federal governing process.

(2) Urges the Committee to explore ways of making public some form of index to files already held by federal departments and agencies.

(3) Suggests that just as there is a procedure for classifying some information as secret, so there should be a procedure for classifying information as non-secret and available to the public.

(4) Believes that definitions of information to remain secret, as proposed in the Green Paper, are far too broad, and suggests that parliamentary draftsmen should be instructed to draw them tighter.

(5) Recommends the appointment of an Information Commissioner with power to review ministerial decisions; to report to a special committee of Parliament meeting in camera; to serve as the advocate of private citizens and organizations seeking information from government; and to encourage and assist federal departments and agencies to improve the flow of information to the public.

In conclusion, Mr. Chairman, we wish to emphasize that while advocates of secrecy in government are often sincere, they are misguided. An uninformed public is a mistrustful public. It assumes the worst of government. And when items of secret information do leak, their importance is often exaggerated. This is no reference to a recent incident in the House of Commons. More open government will be better government. We believe it vital to the future of our democracy that the freedom of information act should require that all government information be available to the public except that which is specified to be secret for reasons clearly understood by the public and debatable in Parliament.

[Traduction]

vernés et leur gouvernement. Toute politique ou tout acte du Parlement qui tend à renforcer ce lien intéresse au plus haut point les membres de la Tribune de la Presse et commande leur appui.

Le paragraphe suivant expose le principe général du mémoire.

L'argument fondamental de la liberté d'information ne s'appuie pas sur le droit du public de savoir, ce qui d'ailleurs n'existe pas en droit et ne pourrait être accordé qu'en des termes très conditionnels, mais s'appuie sur le droit du public à un bon gouvernement. L'information recueillie dans la population appartient à cette population de la même manière que les impôts recueillis dans le public appartiennent au public. La collecte d'informations, tout comme la collecte des impôts, par le gouvernement lui impose la responsabilité de répondre au public de l'utilisation qu'il fait de ces informations.

Je vais maintenant vous faire lecture du sommaire aux pages 13 et 14.

La Tribune de la Presse parlementaire:

(1) accueille favorablement l'engagement du gouvernement de présenter un projet de loi sur la liberté d'information; nous estimons que cette décision contribuera à dissiper l'atmosphère de secret qui enveloppe les activités du gouvernement fédéral,

(2) insiste auprès du comité pour qu'il étudie la possibilité que soit publié une forme quelconque d'index des dossiers et documents disponibles dans les ministères et agences,

(3) suggère qu'une procédure pour classer les informations publiques soit établie de la même manière qu'il existe une procédure pour classer des informations secrètes,

(4) estime que la définition des informations secrètes, telle que proposée dans le Livre vert, est beaucoup trop large. Les rédacteurs parlementaires devraient être invités à les réviser dans le sens même des déclarations gouvernementales contenues dans le Livre vert,

(5) recommande la nomination d'un Commissaire à l'Information ayant le pouvoir d'examiner les décisions ministérielles; de faire rapport devant un comité spécial de la Chambre; d'agir comme défenseur des citoyens et des organisations qui désirent obtenir des informations du gouvernement; et d'encourager et d'assister les ministères et les agences à augmenter le volume des informations disponibles au public.

En conclusion, monsieur le président, nous désirons insister en affirmant que les défenseurs du secret dans les activités du gouvernement, bien que sincères, sont aveugles. Une population qui n'est pas informée est une population qui se méfie. Elle présume les pires actes de la part du gouvernement. Et lorsque des éléments d'information gardée secrète transpirent, leur importance est souvent exagérée. S'il devient plus ouvert, le gouvernement sera un meilleur gouvernement. Nous croyons qu'il est d'une importance vitale pour l'avenir de notre démocratie qu'une loi sur la liberté d'information exige que toute l'information détenue par le gouvernement soit disponible au public sauf là où elle doit demeurer secrète pour des raisons

[Text]

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): I should tell the Committee that Mr. Dobson Lea has just arrived from Alberta where the skies are open, if not all the information. He is well known as the President of the federation and he just was not available to start with.

Would it be agreeable to the Committee that both the briefs submitted by the Press Gallery and the Canadian Federation of Agriculture be printed as appendices?

Some hon. Members: Agreed.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Mr. Co-Chairman, may I draw attention to what I think is an omission in the French text of the Press Gallery's brief? In number (5) of the recommendations in English it says a committee meeting "in camera", but in French it says: de faire rapport devant un comité spécial de la Chambre; . . .

M. Poliquin: Alors j'ajouterais: qui siégerait à huis clos.

Le coprésident (sénateur Forsey): Ah oui!

Mr. Poliquin: It would sit in camera.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Before we open with questions, I will recognize Mr. Robinson first and then the other members.

Before I do, there is one question which was in my mind, not really a question, a clarification of the brief of the Federation, the suggestion that the final veto power be vested in the Prime Minister. Is that because he is really I suppose the chief executive officer in a political sense of the government and of the country?

Mr. Kirk: Yes. We say that instead of the minister concerned with a particular occasion, and indeed instead of the Cabinet. We say that he is the top man and we are saying that if the government wants to invoke its special privilege to overrule the courts, that should be an extraordinary event and one for which he as Prime Minister should take the responsibility very directly and very clearly.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): The same way as the President of the United States.

Mr. Kirk: The same way in that sense as the President of the United States would. But in a different system, sir.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): I did not mean to catch you out on that.

Mr. Robinson.

Mr. Robinson: Mr. Chairman, first of all I would like to congratulate both groups before us this morning. They have presented what might be considered somewhat different briefs and with a somewhat different focus, and I think we can learn from both of them. So I will ask two or three questions on each and then pass on to somebody else.

[Translation]

admises par le public et qui peuvent être débattues au Parlement.

Le coprésident (M. Baldwin): Je dois signaler aux membres du Comité que M. Dobson Lea vient justement d'arriver de l'Alberta. Il est bien connu en tant que président de la fédération et il n'a malheureusement pas pu être avec nous depuis le début de la séance.

Les membres du Comité seraient-ils d'accord pour publier en annexe aux délibérations d'aujourd'hui les mémoires présentés par la Tribune de la presse et la Fédération canadienne de l'agriculture?

Des voix: D'accord.

Le coprésident (sénateur Forsey): Monsieur le coprésident, j'aimerais attirer votre attention sur ce que je considère comme une omission dans le texte français du mémoire de la Tribune de la presse. La recommandation no 5 dans le texte anglais recommande de faire rapport devant un Comité spécial siégeant à huis clos alors que dans le texte français la recommandation se lit comme suit: to report to a special committee of the House.

Mr. Poliquin: Then I should add: which would hold in-camera meetings.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I see.

M. Poliquin: Ce comité aurait des séances à huis clos.

Le coprésident (M. Baldwin): Je vais maintenant donner la parole à M. Robinson puis aux autres membres du Comité.

J'aimerais toutefois préciser auparavant quelque chose dans le mémoire de la Fédération canadienne de l'agriculture dans lequel on peut lire que le droit de veto serait la prérogative du premier ministre. Est-ce parce qu'à mon avis il est véritablement l'homme le plus important du pays, le chef politique du gouvernement et du pays?

M. Kirk: Oui. Nous disons que ce devrait être le premier ministre plutôt que le ministre en cause ou même le Cabinet. Nous estimons que puisqu'il est la personnalité la plus importante du pays, si le gouvernement désire invoquer ces privilèges spéciaux pour renverser la décision des tribunaux, il s'agit là d'une mesure exceptionnelle dont le premier ministre doit prendre l'entière et non équivoque responsabilité.

Le coprésident (M. Baldwin): De la même manière que le président des États-Unis.

M. Kirk: Exactement. Cependant nous fonctionnons dans des systèmes différents, il va de soi.

Le coprésident (M. Baldwin): Je ne voudrais pas vous entraîner sur ce sujet!

Monsieur Robinson.

M. Robinson: Monsieur le président, tout d'abord j'aimerais féliciter les deux groupes qui témoignent devant nous ce matin et qui ont présenté des mémoires très intéressants et portant sur des domaines très différents. Je poserai une ou deux questions à chaque groupe de témoins.

[Texte]

• 1005

Dealing first with the Federation of Agriculture, it would seem to me—and I would like you to correct me if I am wrong—that in agriculture, particularly, you are working very closely with the Department of Agriculture and maybe other departments as well, but particularly with the Department of Agriculture. Would I understand that what you are really trying to determine from them is how the decisions in the Department of Agriculture are made in so far as they affect the farmers? Would that be a fair statement to make?

Mr. Kirk: Our position is that in the process of policy-making the fundamental examination of facts and analysis of them should, for the most part—I say for the most part because of the great difficulty of exactly, at the very end, finding where a policy recommendation is read into analysis and we have discussed that problem—be available to the public and that there should be access to the resources of the Department for that examination because those are resources paid for by the taxpayer and they should be available for the use of the public as well as a purely internal facility for policy discussion.

Mr. Robinson: Let us be fair. Really, you are not concerned about the public's having information, you are concerned about the Federation of Agriculture's having the information, and you are presenting that in the guise of it's being for the public. You are a part of the public, but really you want the information for yourselves.

Let me give you an illustration. Just yesterday, I heard on the radio that it was supposed to be the Deputy Minister of Agriculture who was saying that it cost 35 cents a pound to raise cattle.

Mr. Kirk: Yes.

Mr. Robinson: Correct me if I am wrong, but I think this is the story that I heard. The Federation of Agriculture was saying that it cost about 70 cents a pound to raise cattle, and so it would seem to me that somebody must be making a grave error or there is an awful lot of profit to be made in this kind of thing. Somebody has got the answer. You people are probably saying to the Deputy Minister of Agriculture that you would like to know the basis upon which he made this decision, what documents, what facts, what information and so on, and you want this, not for freedom of information for the public, but you want it as information for yourselves.

Mr. Kirk: I do not accept that interpretation of our brief. Of course, we do have an interest, sir, and our job in the Federation is to pursue the farmers' interests. That is true, of course, but that is quite a long way from saying that what we want is some kind of manipulated special access for the Federation without the public's knowing. No where in our brief do we say that any other party should not be able to ask for the same information.

Mr. Robinson: No, I am not saying that the public would not get that information as well. They would get it because you would arrange to have it made public, but you are not doing it for the public, you are doing it for yourselves. You are a lobby group and you are doing it for yourselves. That is what you want the information for.

[Traduction]

J'aimerais parler tout d'abord du mémoire de la Fédération de l'agriculture. Je suppose et vous pourrez peut-être me corriger si j'ai tort, qu'en agriculture vous travaillez en très étroite collaboration avec le ministère de l'Agriculture, bien que vous puissiez travailler avec d'autres ministères également. Dois-je comprendre de votre mémoire que ce que vous essayez de déterminer est la façon dont les décisions sont prises au ministère de l'Agriculture, décisions qui touchent de près les agriculteurs?

M. Kirk: Notre point de vue est que dans ce processus de prise de décisions, le public devrait avoir accès aux faits et à l'analyse de la situation dans la plupart des cas—et je dis bien dans la plupart des cas, parce qu'il est parfois très difficile de savoir exactement comment on en arrive à une décision à partir de l'analyse de certains faits—; je crois également que le public devrait avoir accès aux ressources du ministère pour faire cet examen, étant donné que ces ressources proviennent des contribuables eux-mêmes.

M. Robinson: Il faut être juste; en fait vous ne vous préoccupez pas de l'accès du public à l'information, mais bien de l'accès de la Fédération de l'agriculture à cette information et vous déformez l'image. Il est vrai que vous faites partie du public, mais c'est pour votre propre compte que vous voulez cette information.

Laissez-moi vous expliquer. Pas plus tard qu'hier, j'ai entendu dire à la radio que d'après le sous-ministre de l'Agriculture l'élevage de bétail en coûte .35 cents la livre.

M. Kirk: Oui.

M. Robinson: Corrigez-moi si je me trompe, mais je crois que c'est bien cela que j'ai entendu. La Fédération de l'agriculture estime au contraire qu'il en coûte .70 cents la livre pour l'élevage du bétail; cela signifie que quelqu'un doit se tromper gravement ou que certaines personnes gagnent grassement leur vie. Quelqu'un a la réponse, c'est évident. Vous dites probablement au sous-ministre de l'Agriculture que vous aimeriez connaître les faits qui le poussent à prendre ses décisions; vous désirez obtenir ces renseignements, non pour le public, mais pour vous-même.

M. Kirk: Je n'accepte pas votre interprétation de notre mémoire. Il est évident que nous nous intéressons à la question et notre travail dans la Fédération est de défendre les intérêts des agriculteurs. Cela va de soi. Cependant, il ne faudrait pas croire que nous voudrions avoir les renseignements pour nous-même à l'exclusion du public. Nulle part dans notre mémoire nous ne disons que personne d'autre ne devrait pouvoir obtenir les mêmes renseignements que nous.

M. Robinson: Je ne dis pas que le public n'obtiendrait pas les renseignements en même temps. En fait, vous feriez en sorte que ces informations soient rendues publiques et vous feriez cela non pour le public, mais pour votre propre fédération. Vous êtes un groupe d'intérêts et vous défendez vos intérêts.

[Text]

Mr. Kirk: No, I would say more than that, that if our interests were that narrow, as a significant portion of this population, I do not think that we would have been here with this brief. I would take it from the discussions we have had with our board about this brief and the discussions that we have had over the years, that it is very clear that the people in the Federation are not just narrowly interested in furthering their agricultural interests, they actually do believe, in fact for purposes of general public policy that we need more freedom of information. Our own particular experience supports this belief.

Mr. Robinson: I do not think there is anybody around the table that does not agree in principle that we need more information made available, but I am merely suggesting to you that in most cases that I have come across so far it seems that the individuals or the groups have a personal reason or they have a lobby reason to get the information that they want, not just to make the information available to 23 million Canadians, but to make it available to themselves for their own particular reasons, and as a side effect, if you like, it does become available to Canadians.

Mr. Kirk: It is very difficult for a lobby not to appear as one, sir.

Mr. Baldwin: Like M.P.s.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Surely, Mr. Robinson, though, the general public is made up of a series of publics. I should think it is quite true that nearly everybody who appears before us will have a special angle on this and will have a special interest in getting the information. For instance, the Press Gallery has a professional interest in this but the side effects, shall we say, of their getting the information certainly will very considerably affect the judgment of the public generally. I am a little surprised to find you making this particular point.

• 1010

Mr. Robinson: I am not disagreeing with you. What I am trying to say is that most of this is couched in terms of the right of the public to know or the public's right to know, under this umbrella effect. Now, what I am trying to say really is that it is more than that. Most of the people who want something will want it for a special reason, not just to give the information to the public but they have a special reason for wanting the information and I just want to make that point clear. There is nothing wrong with being a lobbyist as far as that goes. There are many of them up on Parliament Hill. As a matter of fact, I have a private member's bill on lobbyists and I just hope that it can go some place and maybe I can get some support from these . . .

Mr. Kirk: Oh, you do. We want to know who the others are.

Mr. Flatan: I suppose it is fair to say that in terms of the kinds of information that we would be interested in are those that relate to policy development. This may not be the same kind of information that the public, generally, would be after

[Translation]

M. Kirk: Si nos intérêts étaient aussi étroits, je ne crois pas que nous serions venus ici vous exposer un tel mémoire. Des discussions que nous avons eues avec notre conseil d'administration au sujet du mémoire et des discussions antérieures que nous avons eues au cours des années, il ressort très clairement que la Fédération n'a pas pour but étroit de défendre simplement ses intérêts agricoles; la Fédération estime que nous avons besoin d'une plus grande liberté d'information dans le cadre général de nos opérations. Notre expérience le prouve.

M. Robinson: Il n'existe aucun membre du comité qui ne soit pas d'accord en principe pour dire qu'il faudrait une plus grande liberté d'accès à l'information; tout ce que je veux dire, c'est que généralement il me semble que la plupart des groupes ou des personnes ont un intérêt personnel à obtenir les renseignements qu'ils veulent et ceci pas simplement pour disséminer ces renseignements auprès de 23 millions de canadiens, mais pour s'en servir à leur propre fin. Ce n'est que par ricochet que ces renseignements sont par la suite mis à la disposition du public.

M. Kirk: Il est très difficile pour un groupe de pression de ne pas en avoir l'air.

M. Baldwin: C'est comme les députés.

Le coprésident (sénateur Forsey): M. Robinson devrait quand même savoir que le grand public se compose de toute une série de petits publics. Il est tout à fait juste de dire que presque tous les témoins qui comparaissent devant nous voient la situation de leur propre point de vue et ont un intérêt particulier à obtenir les informations. Par exemple, la Tribune de la presse a un intérêt professionnel dans toute cette question mais il est certain que le fait pour cette organisation d'avoir un plus grand accès à l'information aura des répercussions considérables sur l'opinion publique en général. C'est la raison pour laquelle je suis surpris de vous entendre parler de la sorte.

M. Robinson: Je ne suis pas en désaccord avec vous, tout ce que je veux dire c'est que vous semblez parler beaucoup du droit du public à l'information; je prétends que ce n'est pas tout, la plupart des gens qui veulent quelque chose le veulent pour une raison spéciale et pas simplement pour le bien du public. Je voulais simplement bien éclaircir cette question. Il n'y a rien de mal à être un groupe de pression. Il y en a beaucoup ici au Parlement. En fait, je parraine un projet de loi sur la question et j'espère avoir du succès et peut-être l'appui de . . .

M. Kirk: Vous l'avez. Nous voudrions simplement savoir quels sont les autres groupes.

M. Flatan: Il faut dire en toute honnêteté que les renseignements qui nous intéressent sont ceux qui ont un rapport avec l'élaboration de la politique. Ce n'est peut-être pas le même genre d'information que recherche le public à cet égard et il est possible que notre point de vue soit un peu différent.

[Texte]

and to this extent, I suppose, we may look at it somewhat differently but not exclusively in that . . .

The Joint Chairman (Senator Forsey): Well, again, I should hope that it might matter very considerably to the consumers of the country who, after all, make up a pretty considerable part of the population unless there are some ascetics among them who do not consume anything. I should think it would matter a good deal to them whether this information is available. So, again, it is a matter of the side effects of what you do. It is important not only to your own clients, shall I say, the farmers, the members of your organization, but highly important to the rest of us because we might see some of these things and say, "This is a frightful piece of special interest action on the part of the government in favour of the farmers and we poor consumers are being left out." Of course we might say quite the opposite.

Mr. Robinson: I notice on page 2 of the brief, this is the agriculture brief, you have four numbered paragraphs and the first one says:

Provide public access to government documents subject to defined exemptions; . . .

And you have not indicated what you would consider these exemptions should be or what the limitations should be. Would you care to expand on that at all?

Mr. Kirk: Well, sir, on the last page, page 7, we do say that we do not have detailed and precise recommendations on the wording of the exemptions but we make a few observations, one of which has to do with the discretion to refuse documents in public archives. That is rather a side issue perhaps but it strikes me as a very important one. But also we do say that in the area with which we are most familiar, which is the question of documents that contain matter in the nature of opinion or advice or recommendations or other matter reflecting deliberative or policy-making processes—which is the wording of an Australian departmental committee referred to in the Green Paper—we say this is too broad. We also say that the suggestion in the Green Paper—and I recognize that all the Green Paper proposals are suggestions; they are not technically precise statements of government views—that the investigative exemption that was attacked so sharply in Professor Rankin's paper on freedom of information, which was published by the Bar Association, that that exemption as worded in the Green Paper is also, we think, excessively broad. But, in general terms, of course, the areas that were discussed in the Green Paper are the critical areas, but we do not have a whole detailed set of recommendations on that.

I would say that we would expect, as this whole exercise comes to fruition in legislation, first of all in the report of this committee and then in legislation, that we would hope that in those precise matters that we would be enriched greatly in commenting on the legislation when it came by the findings of the committee on matters like that.

Mr. Robinson: Well, I notice that on page seven of your brief you indicate about half way down, you make the statement:

[Traduction]

Le coprésident (sénateur Forsey): J'espère que toute cette question intéresse au plus haut point les consommateurs du pays qui en fait représentent une très large proportion de la population. Je demande s'ils ne seraient pas très intéressés d'obtenir ces renseignements. Ainsi donc, tout dépend de nouveau en grande partie de vos efforts. C'est important non seulement pour vos clients, les agriculteurs, les membres de votre organisation, mais c'est très important également pour tout le reste du pays. Nous pourrions peut-être, nous les consommateurs, nous sentir exclus en certains cas et peut-être pas en d'autres cas.

M. Robinson: A la page 2 du mémoire de la Fédération de l'agriculture, je remarque quatre paragraphes dont je vous lis le premier:

Donner au public l'accès aux documents du gouvernement, sous réserve d'exemptions précises; . . .

Vous n'indiquez pas en quoi pourraient consister ces exemptions. Pourriez-vous nous en parler.

M. Kirk: A la dernière page, à la page 8, nous disons que nous n'avons pas de recommandations détaillées et précises à donner en ce qui concerne ces exemptions, mais nous faisons plusieurs observations, entre autres en ce qui concerne la possibilité de refuser des documents des archives publiques. Il s'agit peut-être là d'une question qui peut paraître marginale, mais qui me semble très importante. Nous disons également que dans le domaine qui nous est le plus familier, les documents qui contiennent des opinions, des avis, des recommandations ou qui reflètent les processus de délibération ou d'élaboration de politiques (ce qui est le nom d'un comité ministériel australien dont on parle dans le Livre Vert) nous disons que les dispositions à cet égard sont trop larges. Nous savons que les propositions du Livre Vert sont des suggestions et non des déclarations précises du gouvernement, mais à notre avis elles sont beaucoup trop peu précises en ce qui concerne cette exemption pour l'examen de documents qui a d'ailleurs été critiquée si violemment par le professeur Rankin dans son document sur la liberté de l'information publié par l'Association du barreau canadien. De façon générale, les questions discutées dans le Livre Vert sont les questions les plus importantes, mais nous n'avons pas de recommandation détaillée à formuler à leur sujet.

Nous espérons, lors du rapport du comité et par la suite lors de l'étude du projet de loi avoir la possibilité de donner notre point de vue.

M. Robinson: A la page 8 de votre mémoire, vous faites la déclaration suivante:

[Text]

...we would recommend that there be a statutory requirement for review by this Committee, with a requirement for Committee recommendations on both legislative and administrative aspects of the policy to be made on an annual basis...

• 1015

And so on. So that is a basic recommendation, particularly during the implementation stages of a freedom of information act.

Mr. Kirk: That is right. What we are saying is, we do agree with the Green Paper that how this works is going to be a matter of profound interest, whatever the legislation says. We think there should be a systematic review procedure to provide on a statutory basis for a follow-up on it, and improvement of the legislation.

Mr. Robinson: One further question.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Mr. Robinson, may I point out that we have gone 10 minutes? I know there is no guidance other than the general directives we got for the meeting last time.

Mr. Robinson: Put me down for a second round then.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Yes, I will. Go ahead with the question you were going to ask.

Mr. Robinson: I just had one further question that I wanted to ask the Canadian Federation of Agriculture, and that is: do you see any conflict, and how do you resolve it if there is a conflict, between the freedom of information and the right to privacy?

Mr. Kirk: I certainly think there will be cases where the right of privacy will be invoked, and the question of the public interest versus the right to privacy will be a question mark. That is where judgment comes in. We do agree with the Green Paper that you cannot write a rule in legislation that is going to settle every question, and there will have to be matters of judgment. But we lean, I think, on the side of access as a heavy presumption. We say, for example, some place in here that...

Mr. Robinson: You are suggesting that there should not be a reverse onus then?

Mr. Kirk: There should not be a—?

Mr. Robinson: There should not be a reverse onus. In other words, the obligation is on the government to give the information, and if they do not want to give it then they have to indicate why they should not give it, rather than its being on the individual asking for the information to prove why he should have it.

Mr. Kirk: We think so. We certainly think that is true at the court level; we think it should be true for this proposal for an ombudsman who would assist the public as a service to inquire into those matters and to give advice on them. Yes, our presumption is that the public interest should be served. Undoubtedly, the question of privacy is an important one and should be respected, but it should not turn into a way of

[Translation]

Nous croyons qu'une exigence statutaire devrait prévoir une révision par le comité, révision qui devrait donner lieu à des recommandations, tant sur les aspects législatifs qu'administratifs de la politique, lors de chacune des...

Ainsi donc il s'agit là d'une recommandation importante particulièrement au début de l'application de la loi sur la liberté d'accès à l'information.

M. Kirk: Oui. Nous disons que nous sommes d'accord avec le Livre vert; l'application de cette loi sera du plus grand intérêt, quelle que soit la loi. Nous croyons qu'il devrait exister un processus de révision automatique qui permettrait d'étudier l'application de la loi et de l'améliorer.

M. Robinson: Une autre question.

Le coprésident (M. Baldwin): Monsieur Robinson, peut-être devrais-je vous faire remarquer que nous nous en tenons aux périodes de questions de 10 minutes. Je sais que nous n'avons pas d'autres directives que celles que nous avons eues pour la dernière réunion.

M. Robinson: Inscrivez mon nom au deuxième tour.

Le coprésident (M. Baldwin): Très bien. Vous pouvez quand même poser la question que vous vouliez poser.

M. Robinson: Je voulais poser une dernière question à la Fédération canadienne de l'agriculture: croyez-vous qu'il existe un conflit entre la liberté d'information et le droit à la vie privée? S'il en existe un, comment pouvons-nous le résoudre?

M. Kirk: Il est certain que dans certains cas le droit à la vie privée sera invoqué et que dans certains cas on devra résoudre le conflit entre l'intérêt public et le droit à la vie privée. Et c'est là qu'il faudra prendre des décisions. Nous sommes d'accord avec le Livre vert, il est impossible de prévoir des règles qui s'appliqueront dans tous les cas et il faudra s'en remettre au bon sens dans certains cas. Je crois que ce que nous voulons, c'est avoir la possibilité d'accès à l'information. Ainsi,...

M. Robinson: Vous ne croyez pas qu'il devrait parfois y avoir renversement des rôles?

M. Kirk: Y avoir quoi?

M. Robinson: En d'autres termes, le gouvernement devrait donner les renseignements et au cas où il ne les donne pas il devrait indiquer pourquoi et ce ne devrait pas être au particulier qui demande les renseignements de prouver pourquoi il désire les avoir.

M. Kirk: C'est bien ce que nous pensons. Cela s'applique certainement dans les tribunaux. Il devrait y avoir un ombudsman qui aiderait le public à s'informer, qui lui donnerait des conseils. Nous croyons que l'intérêt du public devrait être préservé. Il est certain que la question de la vie privée est très importante et doit être respectée, mais il ne faudrait pas pour autant priver le public des renseignements nécessaires.

[Texte]

excessively and improperly depriving the public of necessary information.

A newspaperman told me the other day when we were having discussions that he had been refused information and he had gone to considerable lengths to get it; some information about a firm, I think it was. That information all the time was available in the regular corporate records filed with the government in the first place. That kind of a rule could be misused very easily.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Mr. McKinley.

Mr. McKinley: Thank you, Mr. Chairman. I am wondering what the representatives from the press gallery would think about the suggestion we have heard many times from, let us say, the first ministers of the country when they have one of their conferences. Many times they say they accomplish much more if their proceedings are not made public. Then every once in a while, we also know that they decide it would be good politics probably to have them made public. But how do you coincide a suggestion that there should be more openness to the people from government operations and government decisions with, at the same time, these people saying that we can accomplish much more if nobody knows what we are doing?

M. Poliquin: Je vais répondre d'abord et ensuite M. Westell pourra continuer.

Quand les premiers ministres disent qu'ils accomplissent beaucoup plus de choses à huis clos qu'en public, je me permets de ne pas être d'accord avec eux. Peut-être les résultats sont-ils plus palpables à huis clos, peut-être sont-ils obtenus plus rapidement. C'est peut-être vrai. Mais il y a aussi l'autre côté de la médaille. C'est ceci: Chaque fois que les premiers ministres des provinces et du Canada siègent en public, ils font en quelque sorte l'éducation du public. Les résultats en sont moins palpables, mais je trouve qu'ils doivent être appréciés autant, sinon plus, que certains résultats souvent d'ordre administratif.

Mr. Tony Westell (Press Gallery): It seems to me it would be outside the scope of federal legislation to ask what consequences, how the principle of open access might be applied to federal-provincial meetings. Certainly that is one of the areas in which the members of the Press Gallery have very different views. Our distinguished colleague Mr. Lynch objected very strongly to closed meetings, you may remember, a year or two ago and tried a sit-in and the meeting had to be adjourned elsewhere. I personally do not see any conflict at all between whether the meetings are open or closed and the principle of access to documents. Some people have described federal-provincial conferences at the summit as being like a national cabinet, sort of paralleling the national cabinet. We are not asking, nor will we ask for access to Cabinet meetings, and I for one would not try to argue—although I cannot speak for the whole Gallery on this—but I would not try to argue that there is any automatic public right to have access to what happens at summit meetings of the Prime Minister and the Premiers. My observation is that whether they meet in private or in public—let us assume they meet in public as they did recently—there always comes a time when they adjourn for

[Traduction]

Un journaliste m'a parlé de cette question l'autre jour lorsque nous discussions du fait qu'il s'était vu refuser certains renseignements qu'il avait essayé d'obtenir à grand-peine. Il s'agissait d'un renseignement au sujet d'une société. Ces renseignements se trouvaient dans les dossiers de la société, dossiers qui avaient été déposés auprès du gouvernement. On pourrait faire abus de ce genre de règlement très facilement.

Le coprésident (M. Baldwin): Monsieur McKinley.

M. McKinley: Je vous remercie, monsieur le président. Je me demande ce que les représentants de la Tribune de la presse pensent de la déclaration que nous avons entendue très souvent de la part des premiers ministres du pays au cours de leurs conférences. Ils disent en effet qu'ils accomplissent beaucoup plus si les séances ne sont pas publiques. Pourtant, de temps en temps ces politiciens estiment qu'il serait de bonne politique d'avoir des réunions publiques. Comment réconcilier le fait que le public aimerait être beaucoup plus au courant du fonctionnement et des décisions gouvernementales, avec la déclaration de politiciens selon laquelle beaucoup plus se réalise lorsque les séances sont tenues à huis clos?

Mr. Poliquin: I will answer first, followed by Mr. Westell.

When the Prime Ministers say that they accomplish a lot more in camera than in front of the public I disagree with them. Maybe the results are more tangible when the meeting is held in camera, maybe the work is done much faster. That might be true, but there is also the other side of the coin. Each time there is a public meeting between the first ministers of Canada, the public learns something. Maybe the results of the meeting are less tangible but they are as substantial, if not more, as those of in-camera meetings, which are very often of an administrative nature.

M. Tony Westell (Tribune de la presse): Il me semble que ce n'est pas dans le cadre d'une loi fédérale de cette nature qu'il convient de prévoir comment le principe de la liberté d'accès à l'information pourrait s'appliquer aux conférences fédérales-provinciales. Les membres de la Tribune de la presse ont d'ailleurs là-dessus des opinions très divergentes. Vous vous souviendrez sans doute que notre distingué collègue, M. Lynch, s'est fermement opposé à une réunion à huis clos, il y a un an ou deux; il avait essayé d'imposer sa présence à une conférence fédérale-provinciale, ce qui a entraîné le transfert des participants dans une autre salle. Personnellement, que les réunions aient lieu à huis clos ou en public, j'estime que le principe de la liberté d'accès aux documents reste le même. Certaines personnes ont décrit les conférences fédérales-provinciales des premiers ministres comme des réunions de cabinet au sommet. Nous ne voulons pas obtenir la liberté d'accès aux réunions du cabinet et, personnellement, je ne serais pas prêt à dire que le public doit toujours avoir accès aux réunions au sommet entre le premier ministre du Canada et les premiers ministres des provinces, bien que je ne puisse à cet égard parler que pour moi-même et non pour les autres membres de la

[Text]

lunch or when they go to 24 Sussex for dinner and they emerge and suddenly it turns out that they have reached an agreement, or maybe that they have not reached an agreement. But anyway, the critical debate usually seems to me to happen in private, whether the meeting is declared to be public or private.

But I do not think it really bears on this brief, because we are talking about federal legislation and the federal administration and the federal government. We are not talking about federal-provincial conferences, which could not be bound by that sort of legislation.

The Joint Chairman (Senator Forsey): But you are talking about documents entering into those conferences, are you not?

Mr. Westell: Yes, although there is, of course, an exclusion in the green paper which declares that information documents which would be injurious to federal-provincial relations would be one of those reserved. What we are saying is that we think that is drawn too widely, that almost any matter these days could be related to federal-provincial relations, and if one were to draw that very widely, it would cover virtually every document which the federal government produces. Therefore we are suggesting that that definition needs to be tightened. I certainly am not presuming to try to teach the parliamentary draftsmen how to do their job, how to draw that more tightly. I think that comes under the heading at the moment of saying, these documents, the disclosure of which "might" be injurious to, and we are agreeing there with the all-party committee of M.P.s that that word "might" is far too soft and that we would like a much stronger statement, that it in fact "will" be injurious to.

I would have thought if one excluded documents that a minister was prepared to say with some certainty, "the release of which will be injurious to federal-provincial relations", that would leave a larger area of federal-provincial documentation available under such a law.

Mr. McKinley: I am not sure whether or not I got an opinion as to whether the witnesses believe that better work is done in camera or out of camera, but I asked that question simply to align it or liken it to the situation where in a government department they may come up with a decision, and I expect that with the Federation of Agriculture this is probably as true with them as any organization, in most cases when a department comes up with a decision, there are scads of background working documents, working papers to support one decision or another decision, and I would think that a lot of the information that would be asked from the government under legislation would be of the nature of background documents. I am wondering, just to be the devil's advocate, if officials in the department were aware, knew that these background documents were going to be made public, had to be made public if someone asks for copies of them, whether or not that would at all inhibit the work that would be done in preparing for that decision, or whether in your opinion—this could be to either of the witnesses—whether in your opinion, because they were aware that those documents would be made

[Translation]

Tribune de la presse. Bien souvent, lors de ces conférences, qu'elles aient lieu à huis clos ou en public, comme cela a été le cas très récemment, c'est pendant le lunch ou le souper que les premiers ministres arrivent à se mettre d'accord. Même lorsque ce n'est pas le cas, les discussions les plus importantes sont toujours celles qui se passent en privé, que la réunion ait lieu en public ou à huis clos.

Ceci dit, je ne crois pas que cette question relève de notre mémoire, où nous parlons de législation fédérale, concernant l'administration fédérale et le gouvernement fédéral. Nous n'y parlons pas des conférences fédérales-provinciales, qui ne relèveraient pas de ce genre de législation.

Le coprésident (sénateur Forsey): Mais vous parlez quand même des documents dont on se sert au cours de ces conférences, n'est-ce pas?

M. Westell: Oui, bien que le Livre vert prévoit certaines exclusions, notamment dans le cas de documents qui seraient préjudiciables aux relations fédérales-provinciales. Nous estimons que ces dispositions sont beaucoup trop vagues car, à l'heure actuelle, presque toutes les questions pourraient relever des relations fédérales-provinciales; c'est la raison pour laquelle nous estimons qu'il faudrait préciser la définition, ce qui ne veut pas dire que je tiens à enseigner leur travail aux rédacteurs parlementaires. Quand on parle de documents dont la divulgation «pourrait» être préjudiciable, nous sommes d'accord avec le comité parlementaire non-partisan pour dire que ce mot «pourrait» n'est pas suffisamment fort et qu'il devrait être remplacé par le mot «sera».

Une telle modification laisserait un beaucoup plus grand champ de documentation fédérale-provinciale ouvert au public.

M. McKinley: Je ne suis pas sûr d'avoir compris si, d'après les témoins, un meilleur travail est réalisé à huis clos ou non. Si j'ai posé la question, c'est simplement pour obtenir une comparaison entre ce qui se passe dans ces conférences et ce qui se passe pour une décision ministérielle. En effet, les ministères disposent d'une foule de documents de travail qui leur permettent de prendre leurs décisions et je ne crois pas que les renseignements que l'on demanderait au gouvernement, en invoquant la loi, seraient des documents d'information. J'aimerais pour un instant me faire l'avocat du diable; si les hauts fonctionnaires d'un ministère savaient que les documents d'information seront mis à la disposition du public, croyez-vous que cela les freinerait dans leur action ou, au contraire, et je pose la question à l'un ou l'autre des témoins, croyez-vous qu'ils feraient un meilleur travail? J'aimerais connaître votre opinion sur ce sujet.

[Texte]

available to the public upon request, there would indeed be better background work done and more precise, that sort of things. I wonder what is your opinion on that matter.

• 1025

Mr. Kirk: Well, sir, we were straight on the fence on that one in our brief. We do not really know. Our position is that hopefully if the result of it, perhaps initially, was that documents were in fact not prepared, the essential facts and analyses were communicated verbally or something like this, or they just did not prepare documents, when you ask for them the paucity of information that flowed out on request would be a standing reproach, we thought, to the governmental structure. We would hope that the effect of it would be an increased professionalism and an increased determination to have a set of documents on a subject that showed an adequate examination. Nobody can argue that if the result was the other way, if the result was . . . As a civil servant said to me one time, whose name shall be nameless in the interests of secrecy, you understand, the important things would perhaps not be said in memoranda and in analysis.

If that is the way it works, that would be a shame, because you cannot run a government on verbal communication, not today you cannot. But we would hope that it did not happen like that, that in fact it resulted in increased professionalism in the adequate exploration and analysis of materials. That is what we would hope. and that is really what we say in here, that we would hope that would be the result. We think we have to find that out and we should find it out by having good legislation.

Mr. McKinley: So we would be left to make up our own minds on that.

Mr. Kirk: I think that would be inevitable to some degree.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Could I hear a response from Mr. Westell on that? You asked for this from both of them and I do not know whether the Gallery wanted to reply.

Mr. McKinley: It is an opinion we are asking for.

Mr. Westell: I certainly think the advice given by civil servants to ministers ought to be protected, there ought to be a confidentiality between a Minister and his advisors, but I do not think that should extend all the way down through the department to every piece of paper produced. If it is in the nature of a study, then, it seems to me, however much of a background study it may be, it ought to be available. In terms of the advice being handed to Ministers, it ought to remain confidential.

Mr. McKinley: That is a little more sensitive.

Mr. Kirk: Of course, our whole point about this question of advice and recommendations is that background work in policy is pregnant with meaning, always, if it is any demand good. And that is the heart and soul of the problem, that is the heart and soul of the problem as to what you have access to. What we are saying is that we want to go with the public access to those documents, but all we are doing is recognizing that what

[Traduction]

M. Kirk: Nous n'avions pas pris parti dans notre mémoire. Nous ne le savons pas. Si le résultat, au début, était que les documents n'étaient plus préparés, c'est-à-dire que les faits et analyses soient communiqués verbalement l'absence d'informations concrètes, en réponse à une demande, constituerait la preuve de la mauvaise foi gouvernementale. Nous espérons donc que le résultat serait, au contraire, un professionnalisme accru et une plus grande volonté de préparer des documents adéquats, témoignant d'analyses sérieuses et approfondies. Personne ne peut répliquer que si le résultat était le contraire, si le résultat était . . . Comme m'a dit une fois un fonctionnaire, que je ne nommerai pas, étant donné le principe du secret, si vous voyez ce que je veux dire, les choses importantes ne figureraient peut-être plus dans les documents.

Si c'était le cas, ce serait dommage, car on ne peut pas diriger un gouvernement uniquement pas des communications verbales, plus aujourd'hui de toute façon. Nous espérons que ça ne se passera pas comme cela et que l'on aboutira en fait à un plus grand professionnalisme quant à l'examen et à l'analyse des problèmes. C'est ce que nous espérons. De toute façon, le seul moyen de nous en assurer sera d'adopter une bonne loi.

M. McKinley: Ce serait donc à nous de nous décider sur cette question.

M. Kirk: Je pense que ce serait inévitable, dans une certaine mesure.

Le coprésident (M. Baldwin): Est-ce que je pourrais avoir les commentaires de M. Westell à ce sujet? Vous avez posé cette question aux deux témoins.

M. McKinley: Nous demandons une opinion.

M. Westell: Il me paraît indispensable que les conseils donnés par les fonctionnaires à leur Ministre soient protégés, mais je ne crois pas que ce principe doive être étendu à tous les textes écrits dans les ministères. Ainsi, si l'on parle d'une étude, elle devrait être disponible, même s'il ne s'agit que d'une étude de documentation. Quant aux conseils donnés au ministre, ils devraient en rester secrets.

M. McKinley: C'est un petit peu plus délicat.

M. Kirk: Bien sûr, ce que nous essayons de dire sur la question des conseils et des recommandations, c'est que le travail de documentation en matière de politiques générales est toujours très important, s'il est effectué avec un minimum de sérieux. Voilà le cœur du problème. Nous disons que nous sommes en faveur de la publication de ces documents, mais nous devons reconnaître que certains pourraient légitimement

[Text]

happens to what departments did under those circumstances could go in two directions. We are in favour of the access, however.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Mr. Poliquin had a remark.

M. Poliquin: Je voudrais dire trois choses. D'abord, quand je parle de *background papers*, je sais de quoi il s'agit. J'ai été adjoint de ministre ou directeur de cabinet comme on dit aujourd'hui pendant un an. J'ai lu la plupart des documents du cabinet, en tout cas ceux qui n'étaient pas ultrasecrets, et j'ai lu aussi beaucoup d'ouvrages documentaires, de *background papers*. Or, je me suis aperçu que 90 p. 100 de ces documents sont tout à fait impersonnels, de sorte que leur publication ne compromettrait nullement les fonctionnaires qui les ont préparés. Troisièmement, nous savons fort bien qu'il faut faire une distinction entre les secrets provisoires et les secrets permanents. Par exemple, le texte du budget est ultrasecret jusqu'au moment de sa présentation aux communes, mais après, il entre dans le domaine public. Il en est ainsi, je pense, de certains autres documents. Par exemple, lorsqu'on prépare une décision du Cabinet sur, disons, les importations de textile de Hong Kong. Tant que le gouvernement, que le Cabinet, n'a pas pris sa décision, le document devrait être secret. Mais une fois la décision prise, le document devrait être rendu public.

• 1030

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Mr. McKinley, one more question and then we will put you down for a second round.

Mr. McKinley: I was surprised to hear Mr. Kirk say that only the Prime Minister should have the right to overrule the courts. It seems to me that if a situation will go to court, the government would have every right to have their counsel there and to argue for their position that these documents should not be revealed and if the court should, in the final analysis, decide that these documents should be open to the public, you are still saying that when the government loses its case in court, it still has the final say. Do you really believe that?

Mr. Kirk: Yes. We are inclined to believe that is so. We are impressed with the proposition that in the final analysis, and we would hope only, in as I say, exceptional cases, where there is a judgmental matter, where the interest to public security, let us say, is threatened by a decision of the court, and it will be a judgmental matter, in the final analysis it is a government responsibility to make that decision, the courts having had full access to the documents, the courts having made public their disagreement and the nature of it, as far as they can explain it without releasing the documents. We think it is supportive of a fundamentally democratic system such as we have, to leave that final jurisdiction with the government, yes.

Mr. McKinley: Then no one could make the decision before they go to court and save all the courts costs and everything like that.

Just one final one, Mr. Chairman. I know that right now the Supply Management Committee on the dairy producers and

[Translation]

rester confidentiels. Sur un plan général, cependant, nous sommes d'accord avec le principe de la publication.

Le coprésident (M. Baldwin): Monsieur Poliquin voudrait faire une observation.

Mr. Poliquin: I have three things to say. First, when I speak of background papers, I know what I am talking about. I have worked for a Minister, as an Executive Assistant, as they would say today, for a year. I read most of the cabinet documents, at least those that were not top-secret, and I also read a lot of background papers. I realized then that 90 per cent of those papers were quite impersonal and that their publication would in no way compromise the civil servants who had prepared them. Finally, we know very well that it is necessary to distinguish between temporary secrets and permanent secrets. For example, the text of the budget is top-secret until it is read in the House of Commons but enters the public domain afterwards. This applies to other documents, I think. For example, when a Cabinet decision is being prepared on, let us say, textile imports from Hong Kong, the document should remain secret as long as the government, or the Cabinet, has not made its decision. Once the decision has been made, however, the document should become public.

Le coprésident (M. Baldwin): Monsieur McKinley, encore une question et ensuite je vous inscris pour un deuxième tour.

M. McKinley: J'ai été surpris d'entendre M. Kirk dire que seul le premier ministre devrait avoir le droit de renverser la décision d'un tribunal. Il me semble que lorsqu'un problème est soumis à un tribunal, le gouvernement devrait avoir le droit d'y être représenté, pour préciser les raisons pour lesquelles les documents ne devraient pas être rendus publics. Si le tribunal décide que ces documents devraient être mis à la disposition du public, c'est-à-dire si le gouvernement perd son procès, en quelque sorte, il aura quand même le dernier mot. Est-ce bien cela?

M. Kirk: Oui. Nous avons tendance à croire que c'est comme cela que ça se passera. Cette proposition ne devrait cependant s'appliquer que dans des cas exceptionnels, lorsqu'intervient une question de jugement ou lorsque l'intérêt de la sécurité publique est menacé par la décision du tribunal. Ce serait alors une question de jugement et nous pensons qu'il est de la responsabilité du gouvernement d'exercer ce jugement, les tribunaux ayant eu accès aux documents et ayant fait connaître leur désaccord sans pour autant les publier. Nous pensons que le fait de laisser au gouvernement la décision définitive est normal, dans un système démocratique comme le nôtre.

M. McKinley: Donc le gouvernement pourrait aussi bien prendre sa décision sans avoir recours au tribunal, ce qui permettrait d'économiser temps et argent.

Une dernière question, monsieur le président. Je sais que le Comité sur la gestion des approvisionnements laitiers se réunit

[Texte]

the dairy policy are meeting regularly at the present time. Do you as the Federation of Agriculture have access to the documents and all the ideas that they are considering before working up to that decision that will come out in a month's time or less? Do you now have that?

Mr. Kirk: Oh yes, we have access to all the documents . . .

Mr. McKinley: Without legislation; without legislation.

Mr. Kirk: . . . that are presented to the committee. We are participants in the committee, the Dairy Farmers of Canada is.

Mr. McKinley: So you have access to all that.

Mr. Kirk: Oh indeed.

Mr. McKinley: You do not need legislation for that?

Mr. Kirk: In that case we do not need legislation. We may need legislation to get at some of the studies that were never presented to the committee, however.

Mr. McKinley: Oh, you do feel there are background papers there that you do not have access to.

Mr. Kirk: I do not know. I do not know. One does not know. If you do not know, you do not know.

Mr. McKinley: You cannot ask for something that you do not know. Not like Mr. Blais.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): I will put you down for the second round, Mr. McKinley.

Mr. McKinley: That will do for now.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): I think when you have finished with the devil, you insult the angels in their realms. Mr. Béchard, Mr. Daudlin and then Mr. Baker.

M. Béchard: Merci, monsieur le président.

A l'instar de mon collègue M. Robinson, et de même que M. McKinley, j'ai toujours trouvé que la Fédération canadienne de l'agriculture était celle qui était la plus proche de l'information gouvernementale parce qu'à chaque année, on soumet un mémoire qu'on discute avec le Cabinet. Ensuite, les dirigeants des fédérations d'agriculture sont constamment en discussion avec les fonctionnaires du ministère de l'Agriculture.

M. Kirk vient tout juste de confirmer qu'il avait accès à tous ces documents. Alors, je trouve étrange qu'il se plaigne avec assez de dureté. Par exemple, quand il dit que:

le besoin en est si impérieux que la formulation d'observations au sujet d'un livre vert publié par le gouvernement soulève dédain et scepticisme . . .

Je ne sais pas s'il s'agit là d'une traduction exacte du texte anglais, mais je trouve que c'est un peu fort. J'aimerais savoir ce que M. Kirk veut dire ici. S'il voulait bien nous expliquer un peu ce qu'il veut dire par le dédain. Scepticisme, peut-être; mais dédain? Je voudrais avoir une courte explication à ce sujet.

• 1035

Mr. Kirk: Well, as usual, Mr. Chairman, we have neglected to number the paragraphs so we can deal with these things properly. I do not know why we always forget to do that.

[Traduction]

régulièrement. A titre de Fédération de l'agriculture, avez-vous accès aux documents qu'il étudie pour préparer la décision qu'il publiera dans un mois, environ? Avez-vous ces documents à présent?

M. Kirk: Oui, nous avons accès à tous les documents . . .

M. McKinley: Sans qu'on adopte de loi!

M. Kirk: . . . présentés au Comité. Nous participons aux travaux du Comité, par l'intermédiaire de l'association des producteurs laitiers du Canada.

M. McKinley: Donc vous avez accès à tout cela?

M. Kirk: Oui, absolument.

M. McKinley: Vous n'avez pas besoin de loi pour cela?

M. Kirk: Dans ce cas, non. Pourtant, nous en aurons peut-être besoin pour obtenir certaines études qui n'ont jamais été présentées au Comité.

M. McKinley: Alors, vous pensez qu'il existe des travaux auxquels vous n'avez pas accès?

M. Kirk: Je ne le sais pas.

M. McKinley: Vous ne pouvez pas demander quelque chose dont vous ignorez l'existence. Pas comme M. Blais.

Le coprésident (M. Baldwin): Je vous inscris pour un deuxième tour, monsieur McKinley.

M. McKinley: C'est assez pour l'instant.

Le coprésident (M. Baldwin): Je pense que quand on a fini avec le diable, on insulte les anges dans les cieux. M. Béchard, M. Daudlin et ensuite M. Baker.

Mr. Béchard: Thank you, Mr. Chairman.

Like my colleague Mr. Robinson, and like Mr. McKinley, I have always found that the Canadian Federation of Agriculture was amongst those closest to government information since, each year, it submits to government a brief which is discussed in Cabinet. Also, the directors of the Federations of Agriculture are in constant communication with the officials of the Department of Agriculture.

Mr. Kirk has just confirmed that he has access to these documents. This is why I find it strange that he should complain so loudly. For example, when he says that:

. . . the need is so urgent that commentary upon a green paper issued by the government can be, as it is, the subject of scorn and scepticism . . .

I find this rather strong. I would like to have Mr. Kirk's comments on this. Could he explain to us just what he means by scorn? Scepticism, maybe, but scorn? I would like to have some explanation on this.

M. Kirk: Eh bien, monsieur le président, comme d'habitude nous avons oublié de numéroter les paragraphes, ce qui aurait permis à tout le monde de retrouver la citation. Je ne sais pas pourquoi nous oublions toujours de le faire.

[Text]

Mr. Béchard: That is the first page, sir, and it is the third paragraph.

Mr. Kirk: Well, what we are commenting on here is our regret that the performance of the Government of Canada has been so inadequate in this area and has built up such a level of skepticism about its intentions that the Green Paper, which is indeed a subject of scorn and skepticism, not so much by us but it certainly is in the study published by the Bankers' Association, it certainly has been in press commentary—and all we are saying is that that is an unfortunate situation in this country because it is part of our submission that the attitudes and approaches and the generosity, if you like, of government approaches to information and to the flow of information cannot be altogether cured by a freedom of access legislation. That is an essential aspect of our submissions that we want understood.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Did you say Bankers' Association, or do you mean Bar Association?

Mr. Kirk: Bar, I am sorry.

Mr. Béchard: But you already said that you have access to the . . .

Mr. Baker: Such a mistake!

M. Béchard: Monsieur Kirk, la Fédération canadienne de l'agriculture recommande de

donner au public l'accès aux documents du gouvernement sous réserve d'exemptions précises; . . .

et

. . . restreindre ces exemptions à l'éventail le plus étroit et précis possible;

Pourriez-vous nous donner un exemple d'exemption? Je n'en demande qu'un. Vous dites des «exemptions précises». J'aimerais donc que vous me donniez un exemple d'exemption possible, d'un document quelconque auquel le public n'aurait pas accès.

Mr. Kirk: Well, the public would not have access to a piece of paper that contained the recommendations of the Minister about what the price should be for the forthcoming dairy year for industrial milk, that contained those recommendations. The public would not have access to that kind of piece of paper. That is an example.

Mr. Béchard: The example is as to the price, you mentioned?

Mr. Kirk: Well, yes, the stabilization level which they set every year.

Mr. Béchard: And the public will not have access to that?

Mr. Kirk: Well, the public would know, of course, when it was set. The public would not have access to what the recommendations of the Dairy Commission, first of all, and the Stabilization Board, second of all, and the Minister, third of all, were to the Cabinet.

M. Béchard: Comme M. McKinley, je suis surpris qu'au paragraphe 3 de vos recommandations, vous disiez qu'il faut:

[Translation]

M. Béchard: Vous la trouverez au troisième paragraphe de la première page.

M. Kirk: Eh bien, ce que nous disons c'est que nous regrettons que la performance du gouvernement du Canada ait été tellement inadéquate, dans ce domaine, qu'elle a causé beaucoup de scepticisme. En fait, c'est le Livre vert qui fait l'objet de dédain et de scepticisme, pas tellement de notre part mais certainement de la part de l'Association des banquiers de la presse. Ceci nous paraît regrettable parce que, comme nous le disons dans notre mémoire, l'attitude ou la générosité, si vous voulez, du gouvernement quant à l'information et à sa distribution ne pourront être entièrement transformées par une simple Loi sur la liberté d'accès. C'est un aspect essentiel de nos propositions que nous voulons faire comprendre.

Le coprésident (sénateur Forsey): Avez-vous dit l'Association des banquiers? Ne s'agit-il pas plutôt de l'Association du barreau?

M. Kirk: C'est exact; je m'excuse.

M. Béchard: Mais vous avez dit que vous aviez accès à . . .

M. Baker: Quelle erreur!

Mr. Béchard: Mr. Kirk, the Canadian Federation of Agriculture recommends that the government

1. provide public access to government documents subject to define exemptions; . . . and

2. limit those exemptions to as narrow and clear cut a range as possible;

Could you give us an example of an exemption since you speak of "defined exemption"? I would like you to give me an example of a possible exemption of some document to which the public would not have access.

M. Kirk: Eh bien!, le public n'aurait pas accès à un document contenant les recommandations du ministre quant au prix prévu pour le lait industriel, par exemple. Le public n'aurait pas accès à un tel document.

M. Béchard: L'exemple se rapporte au prix?

M. Kirk: Oui, au prix de stabilisation fixé chaque année.

M. Béchard: Et le public n'aurait pas connaissance de ce prix?

M. Kirk: Si, le public en prendrait évidemment connaissance lorsqu'il aurait été fixé, mais il n'aurait pas accès aux recommandations présentées au Cabinet par la Commission du lait, par le conseil de stabilisation et par le ministre.

Mr. Béchard: Like Mr. McKinley, I am surprised that in paragraph 3 of your recommendations you say that it is necessary to:

[Texte]

prévoir des procédures d'appel indépendantes par un tribunal compétent . . .

Et plus loin, vous dites que ce tribunal-là ne devrait pas avoir le dernier mot puisque le jugement rendu pourrait être contre l'intérêt public.

Je ne sais pas, monsieur Kirk, si vous dites pourquoi ce serait contre l'intérêt public, mais je suis stupéfait de voir cela dans votre mémoire puisque vous devez savoir que l'exécutif et le judiciaire sont tout à fait séparés. Vous laissez entendre que l'exécutif conduit; c'est vrai qu'il y en a plusieurs qui disent cela, pas nécessairement ici, mais dans le public il y en a certain qui pensent que l'exécutif dicte ses décisions au judiciaire. Par exemple, un certain premier ministre a dit que la Cour suprême penchait toujours du même côté, comme la Tour de Pise. Donc, le gouvernement canadien, c'est-à-dire l'exécutif, pourrait dicter sa décision à la Cour suprême dans l'appel que la province de Québec vient de loger auprès de la Cour suprême au sujet de la fameuse Commission Keable. Là, le gouvernement canadien va donner ses instructions à la Cour suprême, et il est entendu qu'elle va maintenir le jugement de la Cour d'appel.

Pourquoi ce dédain pour les tribunaux, monsieur Kirk? Vous n'avez pas confiance dans les tribunaux? Je suis sûr qu'il y a bien des gens parmi nous, je ne les nommerai pas, qui s'opposeraient à ce que ce soit le premier ministre qui prenne l'ultime décision.

• 1040

Mr. Kirk: I think, sir, that we are not expressing any scorn for the courts whatever. What we are saying is, and we make it quite clear, that we are not questioning the competency of the courts or the ability of the courts; what we are saying is that it is a question of responsibility, ultimate responsibility, in critical cases, and with cases which will be judgmental, we are quite sure. We are saying that there is, at bottom, a responsibility that is essentially governmental.

We do not think that this kind of question is on all fours, for example, with the right of the courts and the requirement of the courts and the responsibility of the courts, for example, to decide on whether legislation is in a federal or provincial jurisdiction: to interpret the law in that sense. We do not think it is the same case, and, in fact, we are not questioning the independence of the courts. What we are saying is that the independence of the courts will, we think, be strengthened by our recommendation rather than by any chance weakened.

Mr. Béchard: And you are not, certainly, also questioning the independence of the Prime Minister.

En terminant, je voudrais dire que je trouve étrange que M. Poliquin, au début du mémoire de la Tribune de la presse, dise:

En tant qu'institution, la Tribune n'a que très rarement eu des prises de position «politique», . . .

Ensuite, au tout début de ses remarques, il fait allusion à *Cité libre* et tout à fait par hasard, il ne mentionne que des personnages politiques du côté ministériel. Je me permets de douter, monsieur Poliquin, que la Tribune de la presse n'ait

[Traduction]

3. provide for independent appeal procedures by an appropriate court . . .

Further on, you say that this court should not have the last word since its judgement could be against the interest of the public.

I am dumbfounded by such a recommendation since you obviously know that the executive and the judiciary are entirely separate. Here, however, you seem to imply that the executive is in charge; it is true that many would probably make such a claim, not necessarily here but amongst the public. Sure, there are some who think that the executive dictates the decisions of the judiciary. For example, a certain Prime Minister said that the Supreme Court always leaned to the same side, like the leaning tower of Pisa. They would say, for instance, that the Canadian government, that is the Executive, could dictate the Supreme Court's decision in the appeal launched by the Province of Quebec about the famous Keable commission. They would say that the Canadian government is going to instruct the Supreme Court and that it is understood that the court will uphold the judgement of the appeals court.

Why such scorn for the courts, Mr. Kirk? Have you no faith in the courts? I am sure that there are many amongst us, who I will not name them, who would not agree to giving the Prime Minister the final say.

M. Kirk: Je ne pense aucunement que nous exprimions du dédain à l'égard des tribunaux. Ce que nous disons, et nous le disons très clairement, c'est que nous ne questionnons ni la compétence ni les capacités des tribunaux; nous disons que c'est une question de responsabilité, de responsabilité finale, dans des cas critiques et dans des cas qui seront sujets à jugement. Nous disons qu'il existe, en dernière analyse, une responsabilité qui incombe essentiellement au gouvernement.

Nous ne croyons pas que cette question soit identique, par exemple, à celle du droit, de l'obligation ou de la responsabilité des tribunaux, par exemple, de décider si telle ou telle loi tombe sous la juridiction fédérale ou provinciale. Ce n'est pas du tout la même chose et nous ne mettons certainement pas en doute le principe de l'indépendance des tribunaux. Nous disons en fait que celle-ci sera renforcée, plutôt qu'affaiblie, par notre recommandation.

M. Béchard: Vous ne doutez pas non plus, bien sûr, de l'indépendance du premier ministre?

To conclude I would like to say that I found it strange that Mr. Poliquin should say, at the beginning of the Press Gallery's brief:

The gallery has seldom as an institution adopted "political" positions . . .

Then, at the beginning of his comments, he mentioned *Cité libre* and, quite by chance, I am sure, he only named political individuals on the ministerial side. Permit me to doubt, Mr. Poliquin, that the Press Gallery never takes political positions.

[Text]

jamais pris de position politique. Peut-être ne l'a-t-elle jamais fait en tant que groupe, mais je suis sûr que certains individus prennent des positions politiques de temps à autre.

M. Poliquin: C'est sûr, cela.

M. Béchar: Monsieur Poliquin, est-ce seulement en passant que vous dites cela?

M. Poliquin: Oui.

M. Béchar: Passons maintenant à la cinquième recommandation à la page 13. Le commissaire à l'information dont vous parlez pourrait-il s'appeler l'ombudsman?

M. Poliquin: Moi, je n'y verrais pas d'objection. Tony?

Mr. Westell: I think the concept of ombudsman is a little different from what we are suggesting.

An ombudsman is a person to whom a member of the public may appeal against the bureaucracy or against the executive, and that is part of the job which we would assign to an information commissioner. But we have also pointed out that he would have a positive role, to initiate actions on his own behalf, to try to encourage a greater flow of information, to criticize government departments even where there has been no public complaint about withholding of information, and to be presenting a report to Parliament on a great many matters concerning government information.

Therefore, I would have thought an information commissioner is a little more appropriate than an information ombudsman.

M. Béchar: Si je pose cette question, c'est qu'à la troisième ligne du paragraphe, vous dites qu'il devrait:

... agir comme défenseur des citoyens et des organisations qui désirent obtenir des informations ...

Et s'ils n'obtiennent pas les informations, ce commissaire-là pourrait peut-être prendre certaines mesures pour défendre ceux qui veulent ces informations. Aussi, vous ne parlez pas de renvoyer les cas d'exemption aux tribunaux, du moins, pas dans le sommaire de votre mémoire.

Mr. Westell: We are not advocating an appeal to the courts at all: we are opposed to that concept. I do not know how deeply we want to get into that because that is not part of our brief.

Our view, very briefly, is that the judgments which are going to have to be made about the release of information—well, let us take it from the beginning.

• 1045

When an information commissioner has attempted to negotiate with a Minister to get him to agree to publish information, and the Minister refuses to do so on the grounds that it falls within one of classes of reserved information and to publish it would be damaging to the public interest. Then the question arises of, is that the end of the process or is there another, some sort of other appeal involved. The case being made by the Bar Association and by a number of other groups is that the appeal should be to the courts and that the courts

[Translation]

The Gallery may never do so as a group, but I am sure that some of its members do take political positions from time to time.

Mr. Poliquin: Obviously.

Mr. Béchar: Are you just saying that in passing, then?

Mr. Poliquin: Yes.

Mr. Béchar: Let us go on to the fifth recommendation, on page 13. Could the Information Commissioner you are speaking of be called an ombudsman?

Mr. Poliquin: Personally, I do not see any objection. Tony?

M. Westell: Je pense que le concept de médiateur diffère un peu de ce que nous proposons.

Un médiateur, c'est quelqu'un à qui un membre du public peut s'adresser pour obtenir de l'aide contre la bureaucratie ou contre l'exécutif, ce qui fait bien sûr partie des tâches qui seraient confiées à un commissaire à l'information. Mais nous avons souligné qu'il aurait aussi un rôle positif, celui d'intervenir pour son propre compte, d'essayer d'encourager une plus grande distribution des informations, de critiquer les ministères même en l'absence de plainte, et de présenter au Parlement un rapport sur beaucoup de questions relatives à l'information gouvernementale.

Il me semble donc qu'un commissaire à l'information serait un peu plus qu'un simple médiateur.

Mr. Béchar: The reason I am asking this question is because, in the third line of the paragraph, you say that he should:

... serve as the advocate of private citizens and organizations seeking information ...

Furthermore, should they not obtain this information, the Commissioner could perhaps take certain steps to defend them. Also, you do not suggest referring the exemption cases to the courts, at least, not in the summary of your brief.

M. Westell: Nous ne recommandons pas du tout qu'il y ait possibilité d'appel devant les tribunaux puisque nous sommes opposés à ce concept. Je ne sais pas dans quelle mesure nous devrions donner notre avis sur cette question puisqu'elle ne fait pas partie de notre mémoire.

Très brièvement, notre point de vue est que les jugements qui devront être rendus sur la publication d'informations—eh bien, reprenons au début.

Si un commissaire à l'information tente de négocier avec un ministre, pour obtenir la publication de certaines informations, et si le ministre refuse parce qu'il prétend que ces informations tombent dans une catégorie d'informations réservées, dont la publication serait dommageable à l'intérêt public, la question se pose de savoir si le processus s'arrête là ou s'il peut y avoir appel. Le système recommandé par l'Association du Barreau, et par plusieurs autres groupes, est qu'il devrait y avoir possibilité d'appel devant les tribunaux, lesquels auraient alors à

[Texte]

would decide whether or not the publication of this information would be in the public interest or would be harmful to the public interest.

It seems to us that that is not the task of the courts. The courts are set up, as far as we can see, to administer the law made by Parliament, and in that they do primarily two things: they ascertain fact and they interpret law. Parliament exists, it seems to us, to make judgmental decisions. It is elected to do that and it gives its mandate to ministers to do it. Now, ministers have that ultimate responsibility to decide whether or not the release of the information will be in the public interest, but they are always accountable to Parliament for their decisions, and what we are suggesting is that rather than having an appeal from a minister to the courts there should be an appeal to Parliament, not, in the first instance, to the whole Parliament but to a special committee of Parliament, an information committee of Parliament, and that it should be politicians elected by the people, parliamentarians, to make that decision, that ultimate decision, as to whether or not the release of the information would be in the public interest and not the responsibility of judges, who are responsible in the end to nobody.

The Joint Chairman (M. Baldwin): Mr. Daudlin, rather than let you go overtime, I think we can put you down for a third round—Mr. Daudlin and Mr. Baker

Mr. Béchard: Thank you very much.

Mr. Daudlin: Thank you, Mr. Chairman. I do not think I should be too long. I wonder if I could ask both our witnesses if they could express themselves just briefly on what they judge the kind of freedom that they envisage would cost, and whether or not they judge that there is a limit to the cost of this kind of information beyond which it would be counterproductive. I ask that question being fully cognizant of the fact that at least one of our witnesses, I would think, the Press Gallery, individually if not collectively, would have much to say in terms of substantially increased expenditures by government for this or any other reason, and I wonder whether or not this is one area where they find themselves saying, "No, in this instance we would like to see rather large expenditures made in order to accomplish the possibility of putting people in place who could index, who could make available, who could be chasing down information for us and other people."

Mr. Westell: Would you like me to respond to this? There is no way we can provide even a guess at what the cost would be but I would certainly think that it would be a fraction of the cost of gathering the information and that it would be, in terms of government expenditure, not a large expenditure at all, and that when we have gone through all the great expense of gathering all this information it would seem to me to be, what is the old phrase, penny wise and pound foolish, then to refuse to spend the marginal extra amount to make it of maximum public use.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Would you disagree with the figure of \$20 million given at the last meeting by a

[Traduction]

décider si la publication des informations est ou non domma-geable à l'intérêt public.

Il nous semble que ce n'est pas là le rôle des tribunaux. En effet, à notre avis, ceux-ci sont créés pour administrer les lois adoptées par le Parlement, ce qui les amène à faire deux choses: établir les faits, interpréter la loi. Selon nous, c'est au Parlement qu'il revient de prendre des décisions, lorsqu'il faut faire preuve de jugement, puisqu'il a été élu à cet effet. Comme le Parlement donne mandat aux ministres, ce sont eux, en dernière analyse, qui ont finalement la responsabilité de décider si telle ou telle information peut ou non être publiée. Par contre, les ministres doivent toujours rendre compte devant le Parlement et c'est pourquoi nous proposons qu'au lieu d'instaurer un mécanisme d'appel devant les tribunaux soit instauré un mécanisme d'appel devant le Parlement. Cet appel pourrait se faire non pas devant le Parlement en séance plénière mais devant l'un de ses comités spéciaux, c'est-à-dire devant un comité de l'information. Ce serait alors aux hommes politiques de rendre ces décisions définitives et de décider si des informations peuvent être publiées dans l'intérêt public ou non. Selon nous, ce n'est pas aux juges qu'il faut confier cette responsabilité, puisqu'ils ne sont, en fin de compte, responsables devant personne.

Le coprésident (M. Baldwin): Plutôt que de vous laisser dépasser votre temps de parole, monsieur Béchard, je vais prendre votre nom pour le second tour. Je donnerai maintenant la parole à M. Daudlin puis à M. Baker.

M. Béchard: Merci beaucoup.

M. Daudlin: Je ne devrais pas être très long, monsieur le président. Je commencerai par demander à nos témoins s'ils ont envisagé les coûts que pourrait entraîner l'application d'une loi sur la liberté de l'information et s'ils estiment qu'il devrait y avoir une limite au droit d'information, limite au-delà de laquelle ce droit deviendrait contre-productif. Je pose cette question en étant parfaitement conscient qu'au moins un groupe de témoins, c'est-à-dire les représentants de la Tribune de la presse parlementaire, individuellement sinon collectivement, auront beaucoup à dire si le gouvernement augmente considérablement ses dépenses, dans ce secteur ou dans d'autres. Je veux donc leur demander s'ils estiment que ce domaine est l'un de ceux dans lequel des dépenses beaucoup plus importantes pourraient être engagées, ce qui serait nécessaire s'il fallait recruter du personnel pour classer toutes ces informations.

M. Westell: Voudriez-vous que je réponde à cette question? Il est certain que nous ne pouvons absolument pas prévoir ce que cela coûterait mais je pense qu'il s'agirait d'une part très minime des coûts actuels d'obtention des informations, au sein du gouvernement. Puisque nous consacrons déjà des sommes considérables à la collecte des informations, il me semblerait regrettable de refuser de dépenser un peu plus pour les mettre à la disposition du public. Cela reviendrait à faire des économies de bouts de chandelles.

Le coprésident (M. Baldwin): Contestez-vous le chiffre de 20 millions de dollars, avancé par un témoin, lors de la

[Text]

witness for the United States, downgraded proportionately for Canada?

Mr. Westell: I cannot really hazard a guess at that.

Mr. Daudlin: I thank you for that figure, Mr. Chairman. I wonder if I could ask specifically whether you would consider \$20 million, of each of the witnesses, to be marginal, to just be a marginal expenditure that would be rather small.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): This was the United States.

Mr. Daudlin: I appreciate that.

Mr. Westell: As for me, \$20 million in terms of government expenditure, certainly it is a marginal expenditure.

Mr. Kirk: Our position would be much the same. We did not think that the government's own calculations in the Green Paper were out of line in terms of the quantities.

Mr. Daudlin: Mr. Kirk, I judge perhaps incorrectly, but I expose my judgment and ask you to comment on it, that your paper and your comments this morning carry with it implicitly the judgment call that indeed ministers collectively or individually require some assistance in judging the performance of their civil servants and that you would see yourself and other groups like you, and the public generally, as accommodating that.

Mr. Kirk: Yes. I think that we do think that it would work well in the way we think it should work, that it would be an assistance, in the final analysis, to ministers. That is the question you are raising? Have I . . .

• 1050

Mr. Daudlin: It seems to me that you have made the judgment that, indeed, they require that assistance, and I am wondering whether that is fair.

Mr. Kirk: I would answer that not in terms of the competence of ministers, but as a sheerly human undertaking that is laid upon ministers, with the extremely high degree of secrecy that now surrounds the whole process of deliberations within government and all the documentation that flows from it. It is an enormous responsibility on a minister thoroughly to assess all that work—whether it is adequately done, whether it is sufficiently exploratory in the various options, etc., etc. It is an enormous task. I would think it would improve the process to have more public bodies who had access to the basic working papers, if you like, and could comment on them. I think it would increase the level of professionalism, not only in government, it would certainly ultimately have to be also in organizations. That would be the result, I would think, and certainly we would hope so.

Mr. Daudlin: What effect, Mr. Kirk, or Mr. Poliquin, do you expect or envisage the access of information would have on the time span for legislation moving forward, either through the House or through public debate? That is, in terms of making this kind of information or the kind of information that you are envisaging, available. Do you feel that it would increase the time span necessary for legislation passing, or decrease it?

[Translation]

dernière séance, pour les États-Unis? Peut-être faudrait-il le réduire, pour le Canada?

M. Westell: Je ne peux vraiment faire aucune estimation.

M. Daudlin: Je vous remercie d'avoir donné ce chiffre, monsieur le président. Puis-je vous demander, messieurs les témoins, si 20 millions de dollars vous paraîtraient être une somme marginale?

Le coprésident (M. Baldwin): C'était pour les États-Unis.

M. Daudlin: Je comprends bien.

M. Westell: Comparés à l'ensemble des dépenses gouvernementales, 20 millions de dollars constituent certainement une somme très marginale.

M. Kirk: C'est également notre avis. Nous ne pensons pas que les calculs du gouvernement, dans le Livre vert, étaient très éloignés de cette somme.

M. Daudlin: Si j'interprète bien votre mémoire, monsieur Kirk, et vous pourriez me contester si vous n'êtes pas d'accord, vous considérez que les ministres, collectivement ou individuellement, ont besoin d'une certaine aide lorsqu'il s'agit de juger des activités des fonctionnaires. Si je vous comprends bien, vous seriez prêt, avec d'autres groupes identiques au vôtre, à fournir cette aide aux ministres?

M. Kirk: Oui. En dernière analyse, vous avez raison de dire que notre intervention constituerait une aide pour les ministres. Est-ce bien ce que vous vouliez savoir?

M. Daudlin: J'ai l'impression que vous estimez que les ministres ont besoin de cette aide. Est-ce exact?

M. Kirk: Nous ne disons pas cela pour critiquer la compétence des ministres mais simplement pour constater que le niveau actuellement très élevé de secret qui entoure les délibérations du gouvernement et les documents qu'il publie représente une charge très lourde pour chaque ministre. C'est une responsabilité énorme que chacun d'entre eux doit assumer, puisqu'il doit évaluer tout ce qui est produit comme documentation. Je crois donc que l'on pourrait améliorer le processus en demandant à des organismes publics, ayant accès à ces documents de travail, de transmettre leurs propres commentaires. Ceci relèverait le niveau de professionnalisme non seulement au gouvernement mais également de ces organismes publics. C'est du moins ce que nous pourrions espérer.

M. Daudlin: Je poserai ma question suivante à M. Kirk ou à M. Poliquin. Selon vous, quels effets pourrait avoir l'accès public à l'information sur les délais requis pour l'adoption des projets de loi? Pensez-vous qu'il y aurait accélération ou ralentissement de la procédure, c'est-à-dire augmentation ou réduction des délais?

[Texte]

Mr. Poliquin: Any legislation . . .

Mr. Kirk: The question was raised previously by Mr. Poliquin—if I understood it rightly—in his observations on the process, as to when our documents become available in the deliberative process. In general terms, we would think they should become available as quickly as possible. We, for example, have made recommendations to royal commissions—without success, I might add—that as a matter of procedure they should, indeed, to their vasic research and publish that before they publish their recommendations, not after. That can mean that public can have access to that information and vastly improve the whole process of policy deliberations of the commission and its communication with the public. You ask a royal Commission to study a sujet and they say they have to have \$1.5 million or \$2 million or \$3 million to do it properly, but then they come around in the first five days of the commission and they say to the whole country, well, you tell us what you think. It does not make sense.

Mr. Daudlin: Again, I judge from what I am hearing this morning, Mr. Kirk, that you would feel it beneficial, from your point of view or that of any other group, the public at large, to have the opportunity to examine background documents to determine whether or not there was emphasis or direction being given by those documents to Cabinet and I suppose, in addition to examine the judgment ultimately taken as to whether or not it was sound. Do you feel an equal obligation on a group such as yours to publish background documents upon which you might rely to indicate the emphasis that you put on particular information when bringing your point of view to a committee such as ours or to the Agriculture Committee, let us say?

Mr. Kirk: I was terribly afraid you would ask that question. Yes, I think what would happen would be that in the process of examination of analysis of policy subjects—we talk about policy, mostly, in our organization—we would have to make public much more than, perhaps we do, although to tell you the truth we do not have too many secret documents. But we do occasionally have pieces of analysis that go to our board of directors and they say, “My God, we will not talk about that, eh?” That happens. We are being realistic now and I think that under a freedom of information act if there was a flow of the governmental analysis we would unquestionably be in a position where our analysis would have to become fuller, more professional and more publicly available. I think that would happen but I am not saying there would not be problems in that area. No, I was not born yesterday, you know.

• 1055

Mr. Daudlin: I have one final question, Mr. Chairman, and this is more directed I think to the other witness. We have talked substantially this morning on the question of the spirit of skepticism that seems to surround both this Green Paper and government activity generally. I ask you hypothetically whether it is not possible that the same kind of skepticism would continue to exist even after freedom of information, that in fact working members of the press, to use an example, and not confining it merely to them, continue to suggest perhaps

[Traduction]

M. Poliquin: Tout projet de loi . . .

M. Kirk: La question avait été mentionnée par M. Poliquin, si j'ai bien compris, lorsqu'il a parlé du processus délibératif. En règle générale, je crois que les documents devraient être mis à la disposition du public le plus rapidement possible. Ainsi, nous avons soumis des recommandations à certaines commissions royales, sans succès, pourrais-je ajouter, afin de leur demander d'effectuer leurs recherches fondamentales et d'en publier les résultats avant de publier leurs recommandations et non pas après. Ceci signifierait que le public aurait accès à ces documents de base, ce qui améliorerait considérablement le processus de délibération des commissions. Aujourd'hui, on demande à une commission royale d'enquête d'étudier un sujet en lui donnant deux ou trois millions de dollars. Dès qu'elle est créée, sa première tâche est de s'adresser au public et de lui demander ce qu'il en pense. Cela ne tient pas debout.

M. Daudlin: Si je vous comprends bien, monsieur Kirk, il vous paraîtrait avantageux que le grand public et des groupes tels que le vôtre aient la possibilité d'étudier les documents de base afin de déterminer, en fin de compte, si les jugements rendus par le Cabinet sont justifiés ou non. Ressentiriez-vous la même responsabilité, pour votre organisation, de publier les documents sur lesquels vous vous basez pour élaborer vos propres recommandations, lorsque vous venez témoigner devant un Comité tel que le nôtre ou devant le Comité de l'agriculture?

M. Kirk: Je me doutais que vous me poseriez cette question. Je dois dire que oui. Ce qui se passerait, à mon avis, c'est que le processus d'analyse des questions de politique générale nous amènerait à publier, nous aussi, beaucoup plus de nos propres documents. Ceci dit, je dois reconnaître immédiatement qu'à la vérité nous avons très peu de documents secrets. Nous avons cependant parfois certaines analyses, qui sont soumises à notre conseil d'administration et sur lesquelles celui-ci choisit de garder le silence. Cela arrive. Nous sommes réalistes, n'est-ce pas. Je pense qu'en vertu d'une loi sur la liberté d'accès à l'information, si une analyse gouvernementale devait être rendue publique, sans contredit, elle devrait être plus exhaustive, plus poussée et plus facilement accessible. Je pense que c'est ce qui se produirait mais je ne dis pas que cela irait sans problème. Non, je ne suis pas né de la dernière pluie.

M. Daudlin: Ma dernière question s'adresse à l'autre témoin, monsieur le président. On a beaucoup parlé ce matin du scepticisme que suscitent à la fois le Livre vert et l'activité gouvernementale en général. Je vous demande, et c'est une hypothèse, s'il ne pourrait pas se produire que le même genre de scepticisme persiste une fois établie la liberté d'accès à l'information, si bien que les journalistes, pour prendre un exemple, et ils ne seraient pas les seuls, continueraient de soupçonner que les documents malgré leur publication,

[Text]

that notwithstanding the documents were being made freely available that obviously those documents were less poignant and less frank than they might have been before the legislation and then, indeed, a lot of what we would know exists is not being put down in the documents and therefore is still not being made public. And if that approach editorially were taken, would it not continue the spirit and the feeling of skepticism that we now say is the motivation behind moving into this kind of legislation?

M. Poliquin: Monsieur le président je vais répondre brièvement, ensuite Tony continuera.

J'ai lu une foule de ces documents-là qu'on appelle les *background papers*, et ce qui m'a toujours frappé c'est de voir la sagesse et la prudence avec laquelle nous sommes gouvernés. Et je dis cela sur la base des lectures que j'ai faites tant à l'époque du gouvernement conservateur que sous le régime libéral. Les sous-ministres et les fonctionnaires appelés à préparer ces documents qui servent de base à la discussion, cherchent vraiment à présenter tous les aspects de la question. Je pense, pour répondre à votre question, que l'on diminuerait le scepticisme, si le public avait la possibilité d'assister, après coup, à la genèse des grandes politiques. Cela montrerait, qu'au fond, nos gouvernants cherchent à faire le meilleur travail possible.

Mr. Daudlin: Thank you, Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Mr. Baker.

Mr. Baker: Mr. Chairman, I was interested in the word "skepticism". I have never felt it destructive of the governmental process in a democracy for there to be a healthy skepticism about in the country. I think that is part of the process. The danger, of course, is when it becomes an unhealthy skepticism, and I presume that as well as obtaining information as such, part of the purpose of our discussion is to create hopefully a system that will maintain the healthiness of the skepticism that I think should be part of the process.

It is very interesting the way the discussion is moving this morning, Mr. Chairman. We are talking about commissioners reporting to Parliament. It is becoming quite a predominant feature of our public life. We have the Official Languages Commissioner who reports to Parliament. He is both an advocate of rights and is supposed to be a defender and I assume until evidence is proven to the contrary that he has been a defender of rights as well.

The Public Service Commission is another commission which reports to Parliament. The Auditor General is a functionary of Parliament. He reports to Parliament directly. The Human Rights Commission has certain matters reporting to Parliament. If we go into the ombudsman, the paper on the ombudsman reports to Parliament, and now the Press Gallery is talking about another Commissioner who reports to Parliament. That is all well and good, that these people report to Parliament, but what is concerning me is what can Parliament do about the report, and particularly what can Parliament do about the report of the Information Commissioner?

[Translation]

seraient moins explicites, moins sincères qu'avant l'adoption de la loi. On pourrait soupçonner que beaucoup de ce que l'on suppose actuellement n'est pas contenu dans ces documents et qu'en conséquence le public n'est pas plus renseigné. Si l'on adoptait cette attitude, n'existerait-il pas toujours un certain scepticisme, le même sentiment qui a motivé qu'on réclame ce genre de législation?

Mr. Poliquin: Mr. Chairman, I will answer briefly and then Tony can carry on.

I have read a lot of those so-called background papers and what always struck me was the wisdom and the carefulness with which we are governed. I can say that, after reading documents prepared under Conservative and Liberal governments. Deputy Ministers and public servants, who prepare those documents that serves the basis for discussion, try to cover all aspects of the problem. In answer to your question, I think that we would reduce the feeling of scepticism if the public could just be witness, after the fact, to the elaboration of policies. That would demonstrate that the people who govern us really try and do the best job possible.

M. Daudlin: Merci, monsieur le président.

Le coprésident (M. Baldwin): Monsieur Baker.

M. Baker: Monsieur le président, j'ai été frappé par le mot «scepticisme». Je n'ai jamais cru qu'un tel sentiment pouvait être négatif, dans le processus gouvernemental d'une démocratie mais qu'il pouvait au contraire être très positif. Je crois que cela fait partie de tout le processus. Ce sentiment risque cependant de devenir négatif et je suppose qu'en plus de mieux renseigner les gens, nous cherchons, par le biais de nos discussions, à créer un système qui, c'est à espérer, peut maintenir un scepticisme sain, qui constituerait une partie intégrante du processus.

Je trouve que la discussion de ce matin prend un tournant très intéressant. Nous parlons d'un commissaire qui ferait rapport au Parlement. Cela devient un trait prédominant de notre vie publique. Il existe actuellement un Commissaire aux langues officielles, qui fait rapport au Parlement. Il doit promouvoir les droits linguistiques et, je suppose, les défendre, jusqu'à preuve du contraire.

La Commission de la fonction publique est une commission qui fait rapport au Parlement. Le Vérificateur général est un fonctionnaire du Parlement. Il fait rapport au Parlement, directement. La Commission des droits de l'homme doit faire rapport au Parlement sur certaines questions. Il en va de même pour le médiateur et voilà que la Tribune de la presse demande un autre commissaire qui ferait aussi rapport au Parlement. Tout cela est très bien mais je me demande ce que le Parlement pourrait faire d'un rapport provenant du Commissaire à l'information?

[Texte]

First of all, the proposal is that they meet in camera, which may or may not be good, that we serve as an advocate and that we encourage and assist federal departments and agencies to improve the flow of information.

• 1100

I am not suggesting that this would not happen, but what we are really talking about here, as I understand it, is the process not by which we will encourage the giving of information that ought to be given, and there is a question about what that is, but which will compel the granting of information that is improperly withheld. The problem with Parliament in our system, where committees of Parliament have no references of their own, for instance, is that they are dependent upon the reference of government, no matter what that government is, and upon the whim of government. While all of those things may happen that are set forth in recommendation No. 5 on page 13, none of those things can elicit the information, and the purpose of it is, I think, to elicit the information.

Do you have any comment on that, Mr. Westell.

Mr. Westell: Yes. I have to qualify it by saying I have to speak for myself rather than for the gallery, because members of the gallery have many different views on this.

The Bar Association's brief addresses itself to that problem, in a way. It argues that we ought to have an American system of right to know—freedom of information with access to the court. But it comes to a certain point and here is the dilemma: is this repugnant to the parliamentary tradition? After kicking it around a bit, it says, "Well yes, maybe it is really repugnant to the parliamentary tradition; however, Parliament does not work." It says that ministers are not fully accountable to Parliament. They control a majority in the House of Commons and, therefore, in the end their will can prevail and Parliament; cannot. I believe that is fundamentally correct.

Elsewhere I have written at some length on this matter and been a severe critic of the parliamentary system, and urged some changes that might be made to make ministers more accountable. I do not think, and the brief says, that I think it would simply further weaken Parliament to transfer the final decision making from the House of Commons to the courts; that what you would be doing is admitting that Parliament cannot, in fact, control the executive. That ministers are not, in fact, accountable or responsible to Parliament; therefore, we are going to make them responsible or accountable to judges sitting in courts. If you make that concession, if you adopt that sort of position, of course the implications go far beyond anything to do with freedom of information. You are really saying our whole system of government does not work. I would suggest that if that is the position you want to arrive at, and it is one I might arrive at in another context, then you have got a much larger problem on your hands than the freedom of information legislation, and the solution to it is not going to be found in a piece of legislation dealing only with information.

Therefore, just to bring it around to the conclusion of it, I think trying to deal with this freedom of information in isolation, trying to do something which is really inimical, in my

[Traduction]

D'abord, on propose une réunion à huis clos, ce qui est discutable, au cours de laquelle nous serions les arbitres et encouragerions et aiderions les organismes et ministères fédéraux à améliorer la diffusion des informations.

Je ne dis pas que cela ne pourrait pas se produire mais je crois savoir que ce dont nous discutons ici c'est la façon d'encourager la diffusion de l'information; on ne sait pas exactement comment cela se fera ni comment l'on obligera les intéressés à fournir les renseignements qu'on refuse de divulguer sans raison. Dans notre système parlementaire, le problème provient du fait que les comités parlementaires ne peuvent pas rédiger leur propre mandat; ils sont à la merci des décisions du gouvernement, quel qu'il soit. Tout ce que l'on recommande en page 13, à la cinquième recommandation, est bien beau mais je n'y vois rien qui nous permette d'obtenir l'information, ce qui est le problème auquel nous faisons face.

Monsieur Westell, avez-vous des remarques?

M. Westell: Oui. Je répondrai en mon nom personnel et non pas au nom de la Tribune, car mes collègues ne partagent peut-être pas mon avis.

L'exposé du Barreau s'attache à un certain aspect de ce problème. On réclame un système semblable au système américain, lequel reconnaît le droit de savoir ou d'être informé, avec recours devant les tribunaux. Le Barreau bute cependant sur le dilemme suivant: cela est-il compatible avec la tradition parlementaire? Après en avoir discuté, il dit qu'«Il est possible que cela ne soit pas compatible avec la tradition parlementaire mais que le Parlement fonctionne mal de toute façon.» On dit que les ministres ne doivent pas rendre des comptes au Parlement sur tout. Ils font partie de la majorité parlementaire et, en dernier ressort, c'est leur volonté qui l'emporte. Le Parlement doit s'incliner. Je pense que l'on n'a rien à redire à cela.

J'ai beaucoup écrit là-dessus et j'ai beaucoup critiqué le système parlementaire en réclamant des modifications qui feraient que les ministres devraient rendre plus de comptes. Je pense que si l'on faisait passer le pouvoir de décision de la Chambre des communes aux tribunaux, on ne ferait qu'affaiblir le Parlement. Ce serait reconnaître que le Parlement ne peut pas contrôler l'exécutif et que les ministres ne sont pas responsables devant le Parlement. En conséquence, on choisirait de leur demander d'être responsables devant les tribunaux et de rendre compte à des juges. Si l'on fait cette concession, si l'on adopte cette position, les conséquences dépasseront largement la simple question de la liberté d'accès à l'information. Ce serait reconnaître que tout notre système gouvernemental ne fonctionne pas. Voilà pourquoi je dis que, même si votre position se défend dans un autre contexte, le problème déborde le cadre de la loi sur la liberté d'information et la solution ne se trouve pas uniquement dans une loi sur l'information.

Pour conclure, si l'on isole le problème de l'accès à l'information et si l'on essaie de contrecarrer la tradition parlemen-

[Text]

view, to the tradition of parliamentary government—to transfer responsibility out of Parliament into the courts—is simply going to make the situation worse rather than better.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Mr. Baker, do you mind if I just make a remark? Because it is on the same point. For Parliament, at the instigation of the government, did, under Section 41 of the Federal Court Act, as to half of that act, tell the courts to overrule ministerial judgments.

Mr. Westell: Except on certain topics.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Yes, except on certain topics; I know. But it did tell the courts to overrule ministerial decisions.

Mr. Westell: Yes. If I might, I certainly do not want to presume to get into a debate on this matter with members of the Committee, but it does seem to me that the Bar Association and perhaps some of the other people discussed the parallel between a case in which the courts are asked to administer a law which has been made by Parliament. In the course of doing that, they discover there is some evidence they want to ascertain fact, and the government refuses to disclose it. The courts are then in the position of, do they in fact have the right to overrule the minister and demand the production of that evidence which they find is essential to the resolution of the case before them? That is one set of circumstances.

I do not think it is quite on all fours, or I do not think it is quite parallel to say that we should now set up a procedure under the information act under which, when a citizen comes to a conflict with a minister about whether or not the disclosure of a piece of information is in the public interest, the courts should be asked to decide that. They are being asked, in that case, not to ascertain facts, not to interpret law but to decide whether or not a political judgment made by a minister is correct. And it seems to me the only place in which that sort of judgment can and should be challenged is in Parliament.

• 1105

Mr. Baker: Now, I must respectfully disagree with you with respect to the position of the courts. I think that, in fact, if a criteria is established by an appropriate statute, which we do not have before us, but an appropriate statute, that then becomes a legal judgmental process. So I respectfully disagree with you there.

Now, let me carry on with recommendation number 5. You say, "information to review ministerial decisions". Now, I take it what you meant by that, and I want to make this clear, to review ministerial decisions as to whether or not information ought to be released. Am I correct?

A Witness: Yes

Mr. Baker: And what I am saying to you and I think you go along with it, to a certain extent, is that Parliament is incapable, because of the matters of majorities and what have you, of enforcing any review of the decision. And that the parliamentary process is really going to be to say to the public that the government is holding back on this and that the government may still hold back. Just so we will understand one

[Translation]

taire en faisant passer la responsabilité du gouvernement aux tribunaux, on ne fait qu'envenimer la situation.

Le coprésident (M. Baldwin): Monsieur Baker, me permettez-vous d'ajouter une observation. Le Parlement, à la demande du gouvernement, a donné aux tribunaux la possibilité de renverser le jugement d'un ministre, dans certains cas, en vertu de l'article 41 de la Loi sur la Cour fédérale.

M. Westell: Sauf sur certains sujets.

Le coprésident (M. Baldwin): Oui, je sais. Mais, on a bien dit aux tribunaux de renverser les décisions ministérielles.

M. Westell: C'est juste. Sans vouloir ici m'engager dans un débat avec les membres du comité, je voudrais dire que le Barreau, à mon avis, et peut-être de l'avis d'autres personnes, a fait la comparaison avec un cas où on demande aux tribunaux d'administrer une loi faite par le Parlement. Ce faisant, le Barreau a découvert que parfois les tribunaux veulent vérifier certains faits et que le gouvernement refuse de les divulguer. Les tribunaux sont alors coincés: ont-ils effectivement le droit de renverser la décision du ministre et d'exiger la production de preuves qu'ils estiment essentielles pour trancher dans le cas d'une cause dont ils sont saisis?

Je ne pense pas que cela tienne debout et que l'on puisse conclure automatiquement qu'il devrait exister actuellement une procédure en vertu de la Loi sur l'information qui ferait que si un citoyen est en litige avec un ministre au sujet de la divulgation d'un renseignement dans l'intérêt du public, les tribunaux soient chargés de rendre un jugement. Dans ce cas, on ne leur demande ni de vérifier l'exactitude des faits ni d'interpréter la loi mais de dire si le jugement politique porté par un ministre est correct. Il me semble que le Parlement est le seul endroit où ce genre de jugement puisse et doive être contesté.

M. Baker: Excusez-moi, mais j'ai une opinion différente de la vôtre quant à la position des tribunaux. En réalité, si un critère est établi par une loi appropriée, cette loi, que nous n'avons pas devant nous, devient alors le fondement juridique d'un jugement. Je ne suis donc pas d'accord avec vous là-dessus.

Permettez-moi maintenant de revenir à la recommandation numéro 5. Vous dites ceci: «Information pour réexaminer les décisions ministérielles». Vous voulez dire, je suppose, mais je voudrais en être certain, qu'il s'agit de réexaminer les décisions ministérielles autorisant ou non la publication de renseignements, n'est-ce pas?

Un témoin: Oui.

M. Baker: Or, selon moi, et je crois que, dans une certaine mesure vous êtes d'accord là-dessus, le Parlement ne peut pas exiger que soit réexaminée une décision, notamment pour des questions de majorité. Le processus parlementaire se résumera à dire au public que le gouvernement s'y oppose et continuera peut-être à s'y opposer. Qu'on se comprenne bien: j'ai l'impression que la liberté d'accès à l'information n'existe pas dans

[Texte]

another, my feeling is that if we are going to have freedom of information, then we just do not have it in the abstract. We do not have it in a way that allows that system to happen, that we should establish a criteria given all the necessities of security and what have you, with respect to the release of information by statute and that we provide the machinery that it can be enforced. I would be more disposed to that point of view set forth in paragraph 5 if it had accompanying it some method of strengthening Parliament to ensure that the information comes forward. Because it seems to me that it is coming close to, it is coming very close to ineffectiveness to merely expose. And you and I have a difference with respect to that.

I wonder if I might turn to the brief by the Federation of Agriculture. Have I got a little time, Mr. Chairman, just a couple of seconds?

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): A couple of questions.

Mr. Baker: If, sir, you agree that it is important that information be brought out and if you agree with me that it is not the decision of the government that is at issue in any information that is elicited, but rather the options that the government dealt with in coming to the decision—namely the background papers we discussed—there may be four or five options presented to the government and the government made a decision, and the process of decision making itself is privy, I take it from your view, are we in agreement that the various options that the government considered, the background papers to that decision once the decision is made, ought to be released then to the public? Are we in agreement there?

Mr. Kirk: Yes, I think so. I think so, yes. We are saying, moreover, and I do not know how you would work it in the legislation that as far as possible that material should be made prior to the decision, so that the public can have an input into the making of the . . .

Mr. Baker: Into the decision making process. I have no quarrel with that either. You anticipated the next question. Would you not agree with me, sir, that under paragraph 4, that is the Prime Minister's part in the decision making process on the release of information, i.e., not his final judgment but his veto? That is what it is.

Mr. Kirk: Legal right, yes.

• 1110

Mr. Baker: A legal right to veto a decision. Does that not really emasculate the whole process of information-obtaining? Does that not emasculate this whole process that we are talking about? And would it not put us in exactly the same position that we are today that caused the government, caused Parliament, caused the member for Peace River, caused the Canadian Bar Association, caused a host of other people to say: "We ought to have some input into the information process." Not the decision-making process so much, but the information process. Is not this proposal really to give the PM the power to emasculate the whole process of freedom of information?

[Traduction]

l'abstrait. Nous devrions établir un critère, compte tenu de tous les impératifs, de sécurité notamment, pour permettre, en vertu d'une loi, l'accès aux renseignements; nous devrions aussi mettre en place les dispositifs d'application. Je serais déjà plus favorable au principe énoncé dans le paragraphe 5 s'il s'accompagnait d'une méthode quelconque permettant au Parlement de veiller à ce que les renseignements soient communiqués. Il me semble en effet que le simple exposé de ce principe frise l'inefficacité. Mais vous n'êtes pas d'accord avec moi là-dessus.

M'autorisez-vous à passer maintenant au mémoire de la Fédération de l'agriculture. Me reste-t-il du temps, monsieur le président? Quelques secondes?

Le coprésident (M. Baldwin): Quelques questions.

M. Baker: Si vous admettez, monsieur, l'importance de communiquer ces renseignements, et si vous admettez comme moi qu'il s'agit non pas de contester la décision du gouvernement lorsque celui-ci refuse de communiquer des renseignements, mais plutôt les options qui s'offraient au gouvernement—à savoir la documentation dont nous avons discuté—il se peut que le gouvernement soit en présence de quatre ou cinq options et qu'il prenne sa décision mais je crois que le processus qui a permis d'aboutir à cette décision reste confidentiel; admettez-vous que les diverses options envisagées par le gouvernement ainsi que les documents sur lesquels il s'est appuyé devraient être portés à la connaissance du public? Êtes-vous d'accord là-dessus?

M. Kirk: Oui, je crois. Je ne sais pas comment on peut introduire cela dans la loi, mais nous allons même plus loin en disant que ces documents devraient être portés à la connaissance du public avant que la décision ne soit prise, de sorte que le public participe . . .

M. Baker: A la prise de décision. Je n'y vois pas d'inconvénient non plus. Vous avez devancé la question suivante. Ne pensez-vous pas, comme moi, que le paragraphe 4, qui représente la participation du premier ministre à la décision de rendre les renseignements accessibles, traduise non pas son jugement définitif mais son veto? C'est bien cela.

M. Kirk: C'est un droit juridique, oui.

M. Baker: Le droit d'opposer son veto à une décision. Est-ce que cela n'annule pas le principe même de l'accès aux renseignements? Est-ce que cela n'annule pas la totalité du processus dont nous parlons? Et n'allons-nous pas nous retrouver exactement dans la même situation qu'aujourd'hui, qui a incité le gouvernement, le Parlement, le député de Peace River, l'Association du Barreau canadien et une foule d'autres personnes à déclarer: «Nous devrions avoir notre mot à dire en ce qui concerne l'accès aux renseignements.» Il s'agit moins du processus de décision que du processus d'information. Cette proposition ne donne-t-elle pas au premier ministre la possibilité d'annuler le processus qui permet d'accéder librement aux renseignements?

[Text]

M. Kirk: Well, it gives him the power to do so, of course, there is no doubt about that, the legal power to do so. And I must say that we agonize over this question a lot. And we do not pretend to any ultimate wisdom on this very difficult question, as we said in our brief. But it did seem to us that, first of all, the procedure we suggest we would hope would be of sufficiently striking and important cases of disagreement, where in fact the Prime Minister was not saying that you cannot take up this matter, forget it, eh. The court gets to look at them first; the court makes a judgment on it; the court reports if it is overruled why it thinks, you know, as far as it may do without infringing on the confidentiality of the documents, what its opinion is. And our thought was, to put it bluntly, that no prime minister could tolerate sort of a situation where he was called on daily to personally overturn the courts on case after case after case, he would not do that, and that this would become in itself a crisis on the question. Our only thought was that... and we were impressed, as I said, with the proposition that there are, and we would hope that he would not intervene except in such cases where they are extremely critical and judgmental cases where honest people can differ and where a responsibility must be taken to release or not to release some quite critical information. And our ultimate feeling was that it is good, long-term democracy for the Prime Minister to have that final judgment. And he would be doing it in face of the court's disagreement, remember, certainly with the court's full knowledge of the content of those documents.

Mr. Baker: Just one observation. I say this with respect because I think the briefs, both of them, are excellent. But if I may say so to you, sir, I think that there is some misconception of our system and I think there is a feeling running through that brief, and particularly that aspect of it, that the courts are somehow not part of the democratic process. And it depends on one's view of the courts. If you limit democracies only to the elected people, the members of Parliament and what-have-you, that is the narrow view I guess of what democracies are. But my difference with you is that I look at democracies and parliamentary democracies with the joining of the executive and the legislative body in a separation of the judicial aspect as part of the whole process of democracy, that the courts are always, always the guardians against arbitrary decisions of government, whether they involve freedom of information, whether they involve dealing with public servants and what-have-you. But it is all part of the process. And it is that aspect that makes the judicial part of it appeal to me and makes me differ with you, with great respect and reluctance, as to that final aspect of the Prime Minister, any prime minister, having that power of veto, a decision which he may very well make in advance and make the whole process a charade.

• 1115

Mr. Kirk: Well, even if he has made the decision in advance, it does not make the process a charade because he would be faced with public disagreement with the courts. However, this is a difficult question and I quite agree that one could go your way quite easily on this question, but we just do not think that

[Translation]

M. Kirk: Il est incontestable que, juridiquement, cela lui en donne la possibilité. Je dois dire que cette question nous pose de sérieux problèmes. Nous ne prétendons pas détenir la vérité sur cette question très complexe, comme nous le disons dans notre mémoire. Néanmoins, il nous a semblé que la procédure que nous préconisons ne permettra l'intervention du premier ministre que dans les cas les plus litigieux. Cela passe d'abord par le tribunal; le tribunal rend sa décision, en expliquant ses motifs, dans la mesure où c'est possible sans trahir le caractère confidentiel des documents. Pour parler crûment, nous avons pensé qu'aucun premier ministre ne pourrait tolérer qu'on fasse quotidiennement appel à lui pour renverser les uns après les autres les décisions des tribunaux; cela lui serait impossible et provoquerait une crise. Il est à espérer qu'il n'interviendrait que dans des cas extrêmement critiques, où d'honnêtes gens peuvent avoir des opinions différentes; il faut donc que quelqu'un prenne la responsabilité pour ces situations. Nous estimons que, démocratiquement, c'est une bonne chose que le premier ministre ait le dernier mot. Sa décision serait contraire à celle des tribunaux, ne l'oubliez pas, ou du moins les tribunaux connaîtraient parfaitement le contenu de ces documents.

M. Baker: Une simple remarque. Je dis ceci car je pense que les deux mémoires sont excellents. Cependant, je crois que vous vous méprenez sur notre système car tout au long du mémoire, et surtout dans cette partie-là, on a l'impression que pour vous les tribunaux sont en quelque sorte extérieurs au processus démocratique. Tout dépend de ce qu'on pense des tribunaux. Si pour vous la démocratie se limite exclusivement aux représentants élus, entre autres aux membres du parlement, c'est une conception étroite. Et là où mon opinion s'écarte de la vôtre, c'est que, pour moi, la démocratie, et la démocratie parlementaire, englobe l'exécutif et le législatif ainsi que le judiciaire, bien qu'ils soient indépendants; les tribunaux sont là pour vous protéger de toute décision arbitraire du gouvernement, qu'il s'agisse de la liberté d'accès aux renseignements ou des fonctionnaires. Quoi qu'il en soit, cela fait partie du processus et c'est sur cette conception du pouvoir judiciaire que mon opinion diffère de la vôtre; je le regrette, car ce droit de veto accordé au premier ministre dont la décision a pu être prise d'avance, fait de ce processus une fiction.

M. Kirk: Même si la décision est prise d'avance, le procédé reste valide puisqu'il doit tenir compte des tribunaux et du public. Il est difficile de trouver une réponse à votre question. Nous ne sommes pas d'avis que le premier ministre intervienne de façon systématique, chaque fois qu'un ministre lui

[Texte]

the Prime Minister in just routine matters would intervene sort of systematically every time a minister asked him to because he did not like the looks of something coming out. We just do not think that would happen with critical matters.

Mr. Baker: The difficulty, though, is that is where the issue would be met; not on the routine matters but on the critical matters and the process . . .

Mr. Kirk: Yes, but it would not be precedent, you understand. We said that explicitly in our brief, that this is no sense would be a direction to the court and the creation of a precedent.

Mr. Baker: No, I understand that. I think that is quite clear. Thank you very much. Thank you, sir.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Mr. Co-Chairman, I have just two questions—I had two questions. I think Mr. Baker has already covered one of them pretty thoroughly. I was anxious about the same points that have just been raised, very much better than I could have raised them.

The other thing, however, that I wanted to ask was of Mr. Westell, because I thought I caught in something that either he or Mr. Poliquin said the idea that this parliamentary committee which is to meet in camera would make the final decision on whether the thing should be released or not.

Mr. Westell: Our brief says that the committee would of course report to Parliament like any other committee.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Yes, but I thought I heard something to the effect that the committee would make the final decision.

Mr. Westell: If I implied that, I was quite wrong, sir.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Senator Godfrey.

Senator Godfrey: I must apologize for an administrative slip-up in my office. I arrived at what I thought was on time at two minutes to 11. I object to people arriving late at committee meetings and then asking questions which may have been covered before, but having listened to Mr. Baker and having spent the time that I should have been here reading Mr. Atkey's brief, I could not help but think that this brief, which I think you referred to, Mr. Baldwin, which is dated January 27 by Ronald G. Atkey—I think he puts it rather neatly, the very point that we are discussing, and I would just like to put it on the record. He says that:

... the Green Paper puts forward this enlightened and memorable statement concerning the courts:
and he quotes:

... There is no way that a judicial officer can be properly made aware of all the political, economic, social and security factors that may have led up to the decision in issue."

Has this been mentioned before? I do not want to repeat it.

Mr. Westell: No.

[Traduction]

demanderait de le faire, tout simplement parce que ce dernier n'aime pas la solution apportée à un problème donné. Cela ne pourrait pas se produire lorsqu'il s'agit de questions importantes.

M. Baker: Justement, ce sont les démarches qui seront suivies lorsqu'il s'agit des questions importantes qui m'intéressent.

M. Kirk: Entendu, mais nous ne cherchons pas à créer un précédent, comme nous le disons dans notre mémoire. Nous ne voulons pas influencer les tribunaux.

M. Baker: Je comprends fort bien ce que vous essayez de faire. Merci beaucoup.

Le coprésident (sénateur Forsey): J'avais deux questions à poser, monsieur le président, mais M. Baker en a déjà posé une et mieux que moi. Je m'intéressais au même sujet.

M. Westell ou M. Poliquin a fait une observation qui a attiré mon attention. L'un des deux disait que ce comité parlementaire prendrait à huis-clos une décision définitive concernant la divulgation d'un document.

M. Westell: Dans notre mémoire, nous disons que ce comité sera obligé de faire rapport à la Chambre, comme n'importe quel autre comité.

Le coprésident (sénateur Forsey): Certes, mais n'avez-vous pas dit que nous allions prendre la décision définitive?

M. Westell: Je ne voulais pas vous donner cette impression, monsieur.

Le coprésident (M. Baldwin): Le sénateur Godfrey a la parole.

Le sénateur Godfrey: Il y a eu un malentendu dans mon bureau et c'est pour cela que je suis arrivé en retard, tout en ayant l'impression d'être à l'heure. Je le regrette car je me plains généralement de ceux qui arrivent en retard et qui posent des questions auxquelles des témoins ont déjà répondu. Cependant, j'ai écouté M. Baker attentivement et j'ai eu l'occasion de jeter un coup d'œil au mémoire de M. Ronald G. Atkey, du 27 janvier. M. Baldwin en a déjà parlé. Si vous permettez, je vais citer ce document, aux fins du procès-verbal, puisque l'auteur s'attaque justement à la question qui nous intéresse:

... Le livre vert fait une déclaration à la fois éclairée et mémorable au sujet des tribunaux:

Et il cite:

"Qu'il est impossible de bien informer un juge de tous les facteurs politiques, économiques, sociaux et touchant la sécurité, qui ont mené à une décision donnée"

A-t-on déjà fait ressortir l'importance de cette déclaration?

M. Westell: Non.

[Text]

Senator Godfrey:

The naïveté of this statement is proof alone that ministerial responsibility is really a bogus issue in terms of the appropriate review process. Not only is the statement an insult to the competence and experience of our judiciary in Canada, but it is based on a notion that somehow our government must be protected from the courts, a proposition that is contrary to any fundamental understanding of the rule of law. We have a long tradition of independent judicial review of administrative action in our Canadian legal system, and decisions respecting access to government documents should be no exception.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Do you want to comment on that?

Senator Godfrey: No, I do not want to, except by inference; I agree with every word he says.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Senator Lafond.

Le sénateur Lafond: Si vous me permettez de faire une seule observation à la suite de ces discussions, monsieur le président, et me fondant sur la citation qui vient de nous être faite je prétends qu'il faudrait songer non seulement à protéger le gouvernement, des tribunaux, mais aussi les tribunaux, du gouvernement. C'est une arme à deux tranchants... Et mon impression est celle-ci: chacun à sa façon, nos deux témoins de ce matin nous ont signalé l'écueil majeur qui se dresse devant nous. Je veux citer la soumission de la Tribune de la presse qui, après avoir exposé le sujet bien clairement, conclut:

Nous demanderions alors aux tribunaux judiciaires de prendre des décisions essentiellement politiques.

• 1120

Ayant lu les documents préparés par le Barreau canadien, et ayant été exposé aux opinions exprimées à ce Comité par certains de nos membres qui sont des distingués membres du Barreau, je m'étonne du peu de protection qu'on semble vouloir procurer aux tribunaux vis-à-vis des gestes politiques qu'ils seraient peut-être appelés à poser. C'était une remarque que je voulais tout simplement faire. Je n'ai pas de questions.

Merci, monsieur le président.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Thank you, Senator. I wonder if I might ask a question or pose a problem which worried me about the brief of the Press Gallery and that is leaving to a committee of Parliament, not the final decision, but even the hearing of the issue, which means of course being quite realistic about it, that no matter how you compose the committee, if the committee makes a report to Parliament, the House of Commons, it is in fact the governing party which has the final control. That is our system. I do not detract from it.

But the question is: are you then leaving to the people involved in the issue the opportunity to make or to inspire the final decision. I think in parallel terms, if someone, a member of Parliament, considered that they had been libelled by an article in the newspaper or slandered in a broadcast of proceedings, that person, that member of Parliament if they wanted to institute an action or take proceedings, to vindicate himself or herself from security sanctions, would the Press

[Translation]

Le sénateur Godfrey:

La naïveté de cette déclaration démontre que la responsabilité ministérielle est une fausse piste en ce qui concerne l'examen judiciaire. Cette affirmation insulte la compétence et l'expérience des tribunaux canadiens et se base sur la notion qu'il faut protéger le gouvernement des tribunaux, ce qui va à l'encontre du principe de droit. L'examen judiciaire indépendant fait partie du système judiciaire canadien depuis très longtemps et les décisions portant sur l'accès aux documents du gouvernement ne devraient pas être une exception.

Le coprésident (M. Baldwin): Avez-vous une remarque à faire à ce sujet?

Le sénateur Godfrey: Pas de façon directe. Je suis d'accord avec tout ce qu'il dit.

Le coprésident (M. Baldwin): Le sénateur Lafond a la parole.

Senator Lafond: With respect to the quotation we have just heard, I am of the opinion that not only must the government be protected from the courts, but the courts must also be protected from the government. The argument can be used by both sides. I get the impression that our witnesses this morning have simply pointed out to us the major obstacle we must overcome. The press gallery brief makes the following statement:

"We would be asking the courts to make decisions which would be basically political in nature."

I have read the Canadian Bar Association brief and am familiar with the arguments which have been brought forward by the distinguished members of the Bar who sit on this Committee. For these reasons, I am surprised at how little effort is being made to protect our courts from the political decisions they might be called upon to make. That was simply one observation that I wanted to make. I have no questions.

Thank you, Mr. Chairman.

Le coprésident (M. Baldwin): Merci, monsieur le sénateur. J'ai une question à poser au sujet du mémoire présenté par la Tribune de la presse. C'est un comité parlementaire qui doit étudier ces questions, même s'il ne rend pas la décision définitive. Cela veut dire que c'est le parti au pouvoir qui a le dernier mot, tenu du fonctionnement du système parlementaire et de la composition des comités. Remarquez, je ne cherche pas à critiquer ce système.

Cela veut-il dire que les parties intéressées ont l'occasion de prendre ou d'influencer la décision définitive. Prenons le cas d'un député fédéral qui estime qu'un journal ou une émission radiodiffusée l'a calomnié. Selon la Tribune de la presse, ce député doit-il tenter des poursuites lui-même ou passer par ce comité parlementaire?

[Texte]

Gallery feel that a committee of Parliament would be the most impartial body to deal with it or would they prefer to go to the courts?

Mr. Westell: In the case of libel or slander?

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Yes.

Mr. Westell: I would rather go to the courts. It seems to me it would not be a matter for Parliament at all. Of course, Parliament does not take that view, that if we libel or slander Parliament, Parliament insists upon its right to judge us. It does not refer us to the courts.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Well, except that that has recently, in the committee of rights and immunities, been largely departed from.

I am not trying to be small about it, Mr. Westell. I am just saying that there is a parallel there and it is the sort of parallel that does run in my mind. There is a fear that if the decision-making process with regard to the furnishing of information, even if perceived to be left to someone who has a vested interest in it, that the values may be destroyed without, in any sense, departing from the fact that you have instituted a very sensible intermediary course here.

Would you consider at all the possibility that having done that, there might still be, say, in cases of interpretation of the law, in the sense of "What do the terms of the statute mean in relation to the fact"? An ultimate appeal to the federal courts? As is the case now with practically all of the tribunals and the administrative agencies, there is an ultimate appeal to the federal court on points of law. Would you consider that a final step, a final stage, in those few cases where there may be a dispute as to the law and as to the interpretation of the law applied to a particular document?

Mr. Westell: Yes. We say in the brief that if it is simply a matter of deciding whether or not the classification of the document had been done according to law, whether or not it properly belonged in that class of documents, yes, I do not think there would be any great objection to that. This is where we must come back to the same point. When you have written some exclusions, the broad categories of which everybody agrees on—for example, matters relating to national defence—when it has been said that documents, the release of which would be injurious to national military security, when that has been written into the law, the question will arise as to whether or not a particular document first of all falls into that category, and I would have thought that that might very well be a matter for the courts if one wanted to go there, but the question as to whether or not the release of that information would be injurious to the public interest is not a matter which can be resolved by courts. It is a pure matter of judgment. Nobody can know, as a matter of fact, what the consequences of releasing that information will be. If Parliament is not elected to make that sort of decision, if Ministers are not empowered to make that sort of decision and be responsible for Parliament to them for the consequences, I cannot imagine what it is that Parliament is supposed to do.

[Traduction]

M. Westell: Vous parlez d'un cas de calomnie?

Le coprésident (M. Baldwin): C'est exact.

M. Westell: Je choiserais plutôt les tribunaux, puisqu'il ne reviendrait pas au Parlement de régler une telle question. Évidemment, si nous calomnions le Parlement lui-même, cette institution insiste sur son droit de nous juger sans passer par les tribunaux.

Le coprésident (M. Baldwin): C'est une pratique que le Comité des droits et exemptions a récemment abandonnée, en grande partie.

Je n'essaie pas d'être mesquin, monsieur Westell. Je dis tout simplement qu'il existe un parallèle dans mon esprit. D'aucuns craignent que nos principes démocratiques ne soient minés si nous accordons aux parties intéressées le pouvoir de prendre la décision définitive concernant la divulgation de documents gouvernementaux, malgré la voie intermédiaire que vous proposez.

Pensez-vous que l'on pourrait faire appel à la Cour fédérale, s'il s'agit de l'interprétation d'un statut et des faits pertinents, dans un cas donné? Presque tous les tribunaux et agences administratives peuvent faire appel devant la Cour fédérale s'il s'agit d'une question de droit. Pensez-vous qu'une telle solution pourrait s'appliquer aux cas, peu nombreux, dans lesquels l'interprétation de la loi devient un facteur important?

M. Westell: Bien sûr. Dans notre mémoire, nous disons qu'on peut faire appel devant la Cour fédérale afin d'assurer que les règlements ayant trait au classement des documents ont été suivis. Par exemple, tout le monde a accepté l'établissement de certaines catégories de documents, tels ceux qui relèvent de la défense nationale. Une fois que la loi déclare que la divulgation totale ou partielle de tels documents pourrait nuire à notre sécurité militaire, on fera appel au tribunal pour qu'il décide des cas douteux, mais on ne saurait lui demander de décider si la divulgation d'un document quelconque pourrait nuire à l'intérêt public. L'intérêt public étant arbitraire, personne ne pourrait dire quelles seraient les conséquences de la divulgation de tels documents. Si le Parlement ne prend pas ce genre de décisions et si les ministres n'ont pas le pouvoir de prendre ces décisions et de se porter responsables devant le Parlement de leurs conséquences, je ne vois pas à quoi servirait le Parlement.

[Text]

• 1125

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Without prodding too much on it, for we are discussing the Official Secrets Act which engages us now, the courts are required under the terms of Section 4 of that Act to make a decision as to whether or not a certain document, or the release of certain information, is or may be prejudicial to the public interest. That is a decision that the court makes. I know it is in a particularly narrow context, we are talking about security and all of the wide aspects of the Official Secrets Act, and yet a court is called upon, a judge is called upon in the first instance to make a decision as to whether or not the release of the document or the release of information is detrimental to the public interest.

Mr. Westell: In my view, I am just not familiar with the terms of the Official Secrets Act.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): All right, I will not press it. I just . . .

The Joint Chairman (Senator Forsey): I think Senator Godfrey wants to intervene again, but I would like to do so briefly just for a moment before he does. I notice a discrepancy which may be of some interest between the English and the French versions of the Parliamentary Press Gallery's document, because in the English one, recommendation no. 5 on page 13 says:

a special committee of Parliament . . .

whereas the French one says: . . . «un comité spécial de la Chambre», au singulier.

I do not think this is being merely fussy or pernickety, I think it is possible that you might get a more independent decision from a joint committee than you would get from a House of Commons committee. I think this is worth mentioning because on this Committee, for example, I think that we have had a good deal of independence of opinion, but I think, possibly, that Senator Godfrey, Senator Lafond and I have, perhaps, been even more independent than some of the others. I should imagine that some of my earlier remarks, even some of Senator Godfrey's, might have caused some perturbation in high quarters in the Liberal party. And the other thing is that on a House of Commons Committee, as I understand it, if a member shows signs of getting rough he is promptly removed, whereas anybody who tried to remove me from a Senate committee, or any of my colleagues, would be up against a fight, and when the motion was made that the Honourable Senator Stick-in-the-mud be replaced by the Honourable Senator What-you-may-call-him, the Honourable Senator Stick-in-the mud would probably have something to say, unless it was a purely formal motion because Senator Stick-in-the-mud was unwell, or something of that sort. But if the government decided that they wanted to replace Senator Godfrey on this Committee because he was showing too many signs of independence, or me, I can assure you, as far as I am concerned, there would be one colossal row and I think the same would probably be true of Senator Godfrey. I will not undertake to speak for Senator Lafond. So that I think that if you are going to say a committee you had better say a committee of Parliament rather than a committee of the House of Com-

[Translation]

Le coprésident (M. Baldwin): Sans nous attarder trop à ce sujet, la Loi sur les secrets officiels oblige les tribunaux, en vertu de l'article 4, de prendre une décision pour savoir si tel document ou tel renseignement doivent être divulgués ou si cette action pourrait être nuisible pour le public. C'est aux tribunaux de prendre la décision et même si le contexte est étroit, il s'agit de la sécurité et de tous ces aspects étendus de la Loi sur les secrets officiels. C'est donc aux juges à prendre en premier lieu la décision de savoir si tel document ou tel renseignement doivent être dévoilés ou si cela nuirait à l'intérêt du public.

M. Westell: Je ne connais pas les conditions imposées par la Loi sur les secrets officiels.

Le coprésident (M. Baldwin): D'accord, je ne vous presserai pas . . . je voulais . . .

Le coprésident (Le sénateur Forsey): Je crois que M. le sénateur Godfrey veut intervenir à nouveau; j'aimerais brièvement vous faire remarquer que j'ai noté un écart qui pourrait avoir une certaine importance entre les versions française et anglaise du document des représentants de la Tribune de la presse. La version anglaise indique, à la cinquième recommandation, en page 13:

a special committee of Parliament . . .

alors que la version française indique: «. . . un comité spécial de la Chambre».

Ce n'est pas couper les cheveux en quatre que d'indiquer qu'il est possible qu'une décision soit faite par un comité de la Chambre des communes. Je crois qu'il était bon de le relever car je crois que dans notre Comité, nous avons été fort libres d'exprimer nos opinions. Peut-être que le sénateur Godfrey, le sénateur Lafond et moi-même nous sommes-nous montrés encore plus autonomes que certains autres membres du Comité. J'imagine que certaines des remarques que j'ai faites dans le temps et certaines faites par le sénateur Godfrey ont pu causer quelques remous dans les hautes sphères du parti Libéral. D'autre part, je crois savoir que lorsqu'un membre d'un comité de la Chambre des communes se montre un peu difficile à manier, le gouvernement le retire promptement. Si quelqu'un cherchait à me retirer d'un comité du Sénat, ou cherchait à retirer quelques-uns de mes collègues, il pourrait s'attendre à une chaude lutte. Lorsque la motion serait présentée que l'honorable sénateur qui s'oppose au progrès soit remplacé par l'honorable sénateur X, l'honorable sénateur qui s'oppose au progrès aurait probablement son mot à dire, à moins que ce ne soit qu'une motion officieuse du fait que le sénateur s'opposant au progrès, par exemple, soit souffrant ou quelque chose du genre. Mais si le gouvernement décidait de remplacer le sénateur Godfrey du comité parce qu'il s'est montré trop autonome je puis vous assurer qu'il y aurait une émeute. Je ne voudrais pas m'engager pour le sénateur Lafond. Donc si vous voulez utiliser le terme «comité», il s'agirait d'un comité du Parlement, plus difficile à manipuler qu'un comité de la Chambre des communes. Peut-être que je parle en

[Texte]

mons, which is more easily manipulated. Now, this is very heretical for a supporter of the government to say, but it is not the first time I have been heretical and it is probably not the last.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): I hope, Mr. Joint Chairman, that you and Senator Godfrey will proceed in the next Liberal caucus to bite some members of the Commons.

M. Poliquin: Monsieur le président, puis-je dire un mot à ce sujet?

Nous allons remplacer «de la Chambre» par «du Parlement». L'original est en anglais, nous allons alors adapter la version française.

The Joint Chairman (Senator Forsey): This is not mere senatorial chauvinism on my part.

Mr. Westell: I may say, Senator, that in drafting the document which was, of course, drafted in English, I used Parliament having in mind this Committee.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Thank you.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): I understand Senator Godfrey had another . . . did you have another?

Senator Godfrey: Well, I did, but I . . .

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Then I think we will close off.

Senator Godfrey: . . . with trepidation and if it has been covered, has the case of Conway and Rimmer been discussed here?

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): No, not today.

Senator Godfrey: Because, again, I spend the weekend getting prepared for this thing . . .

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): It is a shame to waste all that preparation, Senator.

Senator Godfrey: . . . and I just want to ask Mr. Westell whether your committee looked at that case in the House of Lords, or whether you are familiar with it.

Mr. Westell: Only to the extent that it was discussed by the Bar Association in their brief.

Senator Godfrey: Oh. Because I have decided it is about time I took a look at it over the weekend, because as you may be familiar, during the war in the case of Duncan and Cammell Laird, the House of Lords in England said that if the government claimed privilege, nobody could look at it and so on, and this was subject to so much criticism that, in fact, this was reversed in 1968.

• 1130

And in reversing the case, the House of Lords . . . you said that there should be an independent judicial look at it in certain cases, and in many cases just the word of the minister would be sufficient. For instance, they would never have to take a look at a Cabinet document to know that that was privileged.

But in that judgment, and it is a hell of a long one and I have spent a lot of time reading it over the week-end, and there

[Traduction]

hérétique pour quelqu'un qui soutient le gouvernement mais cela n'est pas la première fois, ni la dernière sans doute.

Le coprésident (M. Baldwin): J'espère, monsieur le coprésident, que vous-même et le sénateur Godfrey allez, lors du prochain caucus libéral, mordre quelques députés.

Mr. Poliquin: Mr. Chairman, could I say a word?

We are going to replace "of the House" by "of Parliament". The first version is in English, so we will adapt the French version.

Le coprésident (Le sénateur Forsey): Ce n'est pas là du chauvinisme sénatorial de ma part . . .

M. Westell: Je dirais, monsieur le sénateur, qu'en rédigeant un document qui a été naturellement rédigé en anglais, j'ai utilisé le mot Parlement tout en ayant présent à l'esprit l'image du présent Comité.

Le coprésident (sénateur Forsey): Merci.

Le coprésident (M. Baldwin): Je crois comprendre que M. le sénateur Godfrey a quelque chose d'autre . . .

Le sénateur Godfrey: Oui, j'avais, mais je . . .

Le coprésident (M. Baldwin): Nous allons donc terminer.

Le sénateur Godfrey: . . . avec de l'agitation . . . mais est-ce que la cause Conway et Rimmer a été discutée?

Le coprésident (M. Baldwin): Non, pas aujourd'hui.

Le sénateur Godfrey: Car, à nouveau, j'ai passé la fin de semaine à préparer cette question . . .

Le coprésident (M. Baldwin): Ce serait dommage d'avoir gâché toute cette préparation, monsieur le sénateur.

Le sénateur Godfrey: . . . et je voudrais simplement demander à M. Westell si votre comité a examiné cette cause ou si vous la connaissez.

M. Westell: Uniquement dans la mesure où l'Association du Barreau en a discuté dans son mémoire.

Le sénateur Godfrey: Ah. Car j'avais décidé qu'il était temps que j'examine en fin de semaine, car vous savez qu'au cours de la guerre, dans la cause de Duncan et Cammell Laird, la Chambre des lords, en Angleterre, avait décidé que si le gouvernement invoquait le privilège, personne n'aurait le droit d'examiner cette cause, etc . . . et il y a eu tant de critiques à ce sujet que la décision a été renversée en 1968.

Et en renversant cette décision, la Chambre des Lords . . . vous dites qu'il devrait y avoir un pouvoir judiciaire indépendant pour examiner certaines causes et, dans beaucoup de causes, la parole du ministre serait suffisante. Par exemple, il n'y aurait jamais lieu d'examiner un document du Cabinet pour savoir que c'est un document privilégié.

Mais dans ce jugement, c'est un jugement terriblement long et j'ai passé pas mal de temps à l'examiner au cours de la fin

[Text]

were about four or five different law lords, there are so many instances of such ridiculous claims for privilege that you can see why the House of Lords decided that the courts had to intervene. And they had to intervene on the basis, and I would like to quote, and I should point out that what they are specifically considering is whether a document should be produced in a civil litigation case. And that is one of the elements that we have to consider. There can be other reasons why we should produce a document. I would just like to quote from one of the judgments. And he says:

I cannot think that it is satisfactory that there should be no means of at all of weighing in any civil case the public interest involved in withholding the document against the public interest that it should be produced.

And all through these judgments it points out that the government is primarily and legitimately thinking of the public interest in their narrow spheres, in their national security. But then, again, there are other public interests that have to be . . . the government is not the one best able to balance those two and that is something the courts can do. I would just like to refer to one other which is referred to in this judgment as in other cases—and I quote:

The power reserved for the court is therefore a power to order production even though the public interest is to some extent affected prejudicially.

So you might get the case of the minister sincerely saying that the public interest is affected prejudicially by the production of this judgment to some extent.

This amounts to the recognition that more than one aspect of the public interest may have to be surveyed in reviewing the question whether a document which would be available to a party in a civil suit between private parties is not to be available to the party engaged in a suit with the Crown. The interests of government, which the minister should speak with full authority . . .

And that is what we have been talking about . . .

. . . do not exhaust the public interest. Another aspect of that interest is seen in the need that impartial justice should be done in the courts of law, not least between citizen and Crown, and that a litigant who has a case to maintain should not be deprived of the means of its proper presentation by anything less than a weighty public reason. It does not seem to be unreasonable to expect that the court would be better qualified than the Minister to measure the importance of such principles in application to the particular case that is before it.

And I think that although they are there talking about production in a civil case, it could equally apply to production in any other matter. For example, I have used this illustration before: meat inspectors' reports. If somebody gets poisoned and wants to sue the abattoir—probably under the English system there

[Translation]

de semaine, il y a quatre ou cinq Lords impliqués . . . Il y a tellement d'exemples de revendications ridicules de privilèges que vous pourrez comprendre pourquoi la Chambre des Lords a décidé de demander aux tribunaux d'intervenir. Il fallait intervenir dans ce cas et je souligne qu'on examine dans cette cause la question de savoir si un document doit être produit dans le cas d'une cause qui fait l'objet d'une contestation au civil. Voilà l'un des facteurs qu'il faut considérer . . . Il peut y avoir d'autres raisons pour lesquelles nous devrions produire un document et je voudrais simplement vous citer l'un des jugements:

Je ne pense pas que ce soit satisfaisant de ne disposer d'aucun moyen pour tenir compte de l'intérêt public dans une cause portée au civil lorsque cette cause implique le fait de retenir un document qui intéresserait le public et qu'il serait de l'intérêt du public de produire . . .

Et dans tous ces jugements on remarque que le gouvernement songe principalement et légitimement à son intérêt public, dans cette sphère étroite de la sécurité nationale. Mais il existe d'autres intérêts publics . . . le gouvernement n'est pas le meilleur organisme pour équilibrer ces deux sortes d'intérêts. Par contre, les tribunaux peuvent le faire. Je voudrais me référer à une autre cause dont on parle dans ce jugement et je cite:

Le pouvoir qui est laissé au tribunal est un pouvoir d'ordonner qu'on produise les documents même si cela nuit partiellement à l'intérêt public . . .

Donc il se peut que le Ministre dise sincèrement qu'on nuit à l'intérêt du public en produisant ce jugement.

Cela revient à reconnaître qu'il faut examiner la situation pour voir s'il y a plus d'un aspect de l'intérêt public en cause lorsqu'on veut décider si un document qui serait fourni à une partie au cours d'un procès au civil entre des parties privées ne sera pas donné à une partie qui est engagée dans un procès impliquant la Couronne. Les intérêts du gouvernement que le Ministre doit défendre avec toute son autorité . . .

Et c'est ce dont nous parlions . . .

. . . ne constitue pas toute la gamme des intérêts du public. Un autre aspect de ces intérêts provient du fait que les tribunaux doivent rendre la justice en toute impartialité et, par conséquent, aussi dans le cas d'un citoyen et de la Couronne et qu'un plaideur qui a une cause à soutenir ne devrait pas être privé des moyens de la présenter convenablement, à moins qu'il n'y ait vraiment une raison d'intérêt public importante qui s'y oppose. Je pense qu'il est raisonnable de s'attendre à ce que le tribunal soit plus compétent que le Ministre pour peser l'importance de principes de ce genre dans la cause particulière qui lui est déferée . . .

Je crois que même si l'on discute là de production de documents dans une cause civile, cela s'appliquerait également dans d'autres cas. Par exemple, j'ai déjà donné cet exemple, les rapports présentés par les inspecteurs de viande. Si quelqu'un s'est empoisonné et veut poursuivre l'abattoir . . . Il est proba-

[Texte]

are some people advocating to get the copy of the report—but why not in the interest of the public should they not get a copy of the report or demand that report before somebody gets poisoned?

Mr. Westell: May I comment on that?

Senator Godfrey: Yes.

Mr. Westell: First, I fully believe that inspectors' reports should be published and it is part of our brief. We said that sort of information should be automatically public. There should be no need to even apply to government for it. They should be published as a matter of course. But certainly—I do not want to get into debate about the law with lawyers—as I understood it, and as the Bar Association brief makes, the Federal Court act was supposed to bring up to date the law, including Conway versus Rimmer, as it applies in Canada.

In reading that section, and again I refer only to the Bar Association, there we have a case in which somebody is suing somebody else before the courts or suing the government before the courts. And the question arises of whether or not the proper evidence is available. What the Federal Court Act says is that the courts may then call for evidence from the government, which the government has refused to disclose, and if it concludes in the circumstances of the case that the public interests and the proper administration of justice outweigh the importance that the public interest specifies in the affidavit, it may demand it, subject, of course, to the next section which excludes a great deal of information even from that. And that again I think arises out of Conway versus Rimmer because the class principle was not completely abdicated in that case.

• 1135

Now we go to the question of a freedom of information act. The situation there is not that the case is being tried before the courts. It is not the calling of evidence to ascertain the facts of the matter which is important: it is the fact that a disagreement has arisen between an applicant for information and a minister.

The information is not required to adjudicate some other case; it is only a case of a minister saying, "I believe that the disclosure of this information would be injurious to the public interest", and the applicant saying, "I do not believe that. I do not accept your judgment. Now I am going to the court to ask the court to say whether or not your political judgment is right".

I do not believe that it is the business of the courts to decide whether or not ministers are right in their political judgments: I believe that that is a matter for Parliament; and if that is not a matter for Parliament, I cannot imagine what Parliament exists for.

Senator Godfrey: Then you would repeal Section 41(1) in the Federal Court Act?

Mr. Westell: No. I am saying there is a distinction to be drawn between cases in which the courts are seeking informa-

[Traduction]

ble qu'en vertu du système anglais certaines gens voudront obtenir une copie du rapport... mais alors pourquoi, dans l'intérêt du public, n'obtiendraient-ils pas une copie du rapport ou n'exigeraient-ils pas de recevoir ce rapport avant que quelqu'un ne soit empoisonné?

M. Westell: Puis-je apporter des remarques?

Le sénateur Godfrey: Oui.

M. Westell: Tout d'abord, je pense que les rapports des inspecteurs devraient être publiés et nous l'avons d'ailleurs indiqué dans notre mémoire. Nous croyons que ce genre de renseignements devraient automatiquement être publiés. Mais, très certainement, je ne voudrais pas entrer dans un débat de droit avec les avocats, mais, comme je le comprends, et comme le mémoire du Barreau l'indique, la Loi sur la cour fédérale était censée mettre la jurisprudence à jour, y compris la cause Conway contre Rimmer, dans son application au Canada.

En lisant cet article, et je ne veux parler que du Barreau, nous sommes en présence d'une cause dans laquelle une personne poursuit quelqu'un devant les tribunaux ou poursuit le gouvernement devant les tribunaux. La question est de savoir si oui ou non on peut disposer des preuves nécessaires. Ce que que la Loi sur la cour fédérale indique c'est que les tribunaux peuvent alors demander au gouvernement de leur fournir des preuves, ce que le gouvernement a refusé, et s'il conclut, dans les circonstances de cette cause, que l'intérêt du public et la bonne administration de la justice sont plus importants que ce qui est indiqué dans l'affidavit pour l'intérêt du public, les tribunaux peuvent exiger par la suite d'obtenir ces renseignements mais cette action reste sujette naturellement à l'application de l'article suivant qui exclut beaucoup de renseignements. Je crois qu'à nouveau cela découle de la cause Conway contre Rimmer car le principe des classes n'avait pas été complètement abandonné dans cette cause.

Maintenant nous en arrivons à la question d'une loi sur la liberté de l'information. Il ne s'agit pas ici d'une affaire qui est jugée devant les tribunaux. L'important ici n'est pas d'apporter des témoignages pour établir des faits mais qu'il y a eu un désaccord entre celui qui a demandé des renseignements et un ministre.

Ces renseignements ne sont pas nécessaires pour décider d'une autre cause; il s'agit simplement du fait qu'un ministre a déclaré: «Je pense que si l'on dévoilait ces renseignements on nuirait à l'intérêt du public» et le demandeur a répondu: «Je ne le pense pas, je n'accepte pas votre jugement et je m'adresse maintenant au tribunal pour que ce dernier décide si votre jugement politique est bon».

Je ne pense pas que c'est aux tribunaux de décider si les ministres ont raison lorsqu'ils prennent des jugements politiques, car je crois que c'est là de la compétence du Parlement. Et si ce n'est pas le cas, je me demande à quoi sert le Parlement.

Le sénateur Godfrey: Vous voudriez alors révoquer le paragraphe (1) de l'article 41 de la Loi sur la Cour fédérale?

M. Westell: Non. Je dis qu'il faut distinguer avec les causes où les tribunaux cherchent à obtenir des renseignements pour

[Text]

tion to summon a case before them. In any event, of course, most of the information covered by Section 41(1) of the Federal Court Act, we are saying in our brief, ought to be automatically available anyway. It is the information in Section 2, which is also reserved in the green paper, which we think ought to be reserved not merely for ministers but for Parliament to determine.

Senator Godfrey: Yes, I would agree that there is because, in Conway and Rimmer, it does point out that they have to weigh the importance of the evidence in the case, as far as the public interest is concerned. And I think any court would weigh the public interest. However, I do not see why a private litigant should be able to get a document that is not available to the public if the public interest happens to outweigh the interest of the private litigant.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Before closing off the meeting, may I just refer to the point that was raised because this is an exceedingly important point with regard to the Pipeline Act under which a minister has the right to levy an assessment against a company guilty of doing certain things, under the Act—a penalty of \$10,000 a day when a direction has been laid down. If that is not acceptable to the company, it can go to a court; and the court can then vary, remove or set aside. I just say that this is not the same.

Thank you, and I want to thank both groups for a first-rate brief. I think this was a tremendous meeting and I am very delighted that you came. And I hope we have had mutual sunshine on each other's views on this very important issue.

May I tell the Committee that the next meeting on Thursday will deal with statutory instruments but we hope that we can have a steering committee meeting at 10.30. I see that the distinguished House Leader of Her Majesty's Loyal Opposition is here and I am bringing it to his attention so that at 10.30, half an hour before we have our regular meeting, we hope we will be able to have a steering committee meeting on this important issue.

The Joint Chairman (Senator Forsey): The difficulty is, Mr. Co-Chairman, that we have not got a steering committee yet. So how are we going to do it?

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Well, we might get recommendations. Maybe, as Mr. Baker has been notified, I will see that word gets to the Liberal Whip's office.

[Translation]

obtenir que la cause soit portée devant eux. De toute façon, comme nous l'avons dit dans notre mémoire, nous sommes d'avis que la plupart des renseignements prévus par le paragraphe (1) de l'article 41 de la Loi sur la Cour fédérale, devraient être automatiquement disponibles. Ce ne sont que les renseignements prévus à l'article 2 qui se trouvent aussi sujets à restrictions dans le Livre vert et sur lesquels ce ne devraient pas seulement être les ministres qui décident mais aussi le Parlement.

Le sénateur Godfrey: Oui, je crois que dans la cause Conway et Rimmer on indique bien qu'il faut peser l'importance des témoignages au point de vue de l'intérêt public. Je crois que n'importe quel tribunal tiendrait compte de l'intérêt public. Mais je ne vois pas pourquoi un plaideur privé pourrait obtenir un règlement qui n'est pas disponible pour le public lorsque l'intérêt du public dépasse l'intérêt du plaideur privé.

Le coprésident (M. Baldwin): Avant de terminer cette séance, puis-je revenir à la question que j'ai soulevée, car c'est extrêmement important dans le cas de la Loi sur le pipe-line, en vertu de laquelle le ministre a le droit d'imposer une amende à une société coupable de certaines actions; il s'agit d'une amende de \$10,000 par jour, lorsqu'il y a eu une directive. Si la société n'est pas d'accord, elle peut s'adresser au tribunal et le tribunal peut alors changer cette décision ou l'écarter. Je veux simplement faire remarquer que dans ce cas la situation n'est pas la même.

Je voudrais remercier les deux groupes pour nous avoir présenté un mémoire si bien fait. Je crois que la séance a été extraordinaire et je vous remercie d'être venus. J'espère que nous avons pu bien nous comprendre au sujet de cette question importante.

Puis-je indiquer au Comité que la prochaine réunion de jeudi traitera des textes réglementaires et nous espérons avoir une réunion du comité de direction à 10 h 30. Je vois que le leader en Chambre de l'opposition loyale de Sa Majesté est présent, et j'attire son attention sur le fait qu'à 10 h 30, une demi-heure avant notre séance régulière, nous espérons pouvoir nous réunir en comité de direction pour discuter de cette question importante.

Le coprésident (sénateur Forsey): La difficulté qui se présente, monsieur le coprésident, c'est que nous n'avons pas encore eu de comité de direction jusqu'ici. Donc, comment allons-nous procéder?

Le coprésident (M. Baldwin): Nous pourrions obtenir des recommandations... Peut-être que, vu que M. Baker a été avisé, je veillerai à ce que le bureau du whip libéral soit prévenu.

APPENDIX "RSI-3"

SUBMISSION
by
THE CANADIAN FEDERATION OF AGRICULTURE
to
THE STANDING JOINT COMMITTEE ON REGULATIONS AND OTHER STATUTORY INSTRUMENTS
of
THE PARLIAMENT OF CANADA
re:
LEGISLATION ON PUBLIC ACCESS TO GOVERNMENT DOCUMENTS

It would perhaps be appropriate at the beginning of this submission to express regret that the issue of the need for Freedom of Information legislation can be viewed correctly as one of great urgency in Canada. We regret also that there is a widespread view that, in spite of the production of the Green Paper, the problem is to overcome the resistance of a reluctant Federal government and administration to really undertake adequate performance with respect to access to government documentation. By advocates of new legislation, the process of deciding the best thing to do is viewed as an inherently adversarial one. While this attitude may be unfairly overstated at times, nevertheless it must be granted that for this distrustful state of affairs the government has largely itself to blame.

We are not naive about the power that can go with information too closely held or suppressed, the abuses that can take place where access is restricted, or the damage that can be done to public policy debate where information is inadequate. Moreover, the need for access undoubtedly is growing as the informational requirements for the proper development of our society become more essential, more massive, more conceptually complex. At the same time the requirements for its acquisition become more demanding in terms of resources, of finance, of expertise, and of insistence on disclosure by those from whom it may be obtained. Ours is not a simple world and legislation there must be.

Our regret is not that legislation is needed but that, at this stage of our national development, the need is so urgent that commentary upon a Green Paper issued by the government can be, as it is, the subject of scorn and scepticism; that peoples' desires and expectations in this regard are so badly out of relation to performance.

The point in opening our submission in this way is to emphasize our conviction that, legislation or no legislation, we most need a change of attitude by government in the direction of fully accepting democratic respect for and reliance on fullest access to information both held by the government, and about the government. If legislation, even quite stringent legislation, is enacted in an atmosphere of distrust; if we are girding our loins for combat and confrontation,

then we are in trouble notwithstanding. To paraphrase a famous saying, we have nothing to fear of information but the fear of information itself.

The most important thing, above all, is to have a growing confidence in government, and among individuals, institutions, organizations and firms outside government, that we are capable of preserving a truly democratic society in spirit and in performance. It will always be of profound importance what government does - what information it assembles, what analysis it undertakes, what it freely provides and makes public and how it goes about it. No legislation can substitute for good performance in those ways. Neither can legislation improve the situation unless rules and procedures are founded in a good spirit and with a desire by government responsibly to serve the public.

Having said this, our position in this submission is to lend the support of the Canadian Federation of Agriculture to the enactment of federal legislation on freedom of information that will:

1. Provide public access to government documents subject to defined exemptions;
2. Limit those exemptions to as narrow and clearcut a range as possible;
3. Provide for independent appeal procedures by an appropriate Court with no limit to Court access to in camera examination of records, so that there may be adjudication of the appeal with full knowledge of the content of the records for which exemption from access is sought;
4. Provide that an order of the Court to provide access may be over-ridden only by the Prime Minister after completion and announcement of the judgement of the Court, and only on his personal signed order. The Court shall thus, in such a case be reporting to the complainant, on the public record, as full a statement of the basis of its contrary judgement as in the Court's opinion is consistent with the denial of access by the Prime Minister.

On this fourth point - the ultimate right of the Prime Minister to deny access - the issue is addressed as to the validity of the government's position taken in its Green Paper of June/77, that in judgemental cases the ultimate responsibility must lie with it as to the withholding of access to documents.

The Federation, in finding a fundamental validity in this position, implies no great enthusiasm for government policy and traditions in this area. We have complained about the excessive secrecy with which information is held for many years. We do agree that the opportunities, temptations and incentives faced by government to restrict information are massive, and we can even sympathize, though not approve, of their position in many instances. It is for this reason that we

think there must be a tribunal to whom all information is available in cases of appeal, and that resort by government to a final right to deny access must be made a rare and unmistakable event that does not lend itself to routine and frequent exercise of such a prerogative.

Perhaps we make too much of this matter, but we do so only because, without knowing the circumstances under which such extraordinary Prime Ministerial intervention might take place, we do know that the government attaches great importance to the matter and in basic principle we find ourselves having some sympathy with its view. Such "last ditch" intervention by the Prime Minister would not establish legal precedents or limit in camera Court review of documents in future cases. It would, as we have noted, be designed to be an extraordinary intervention. Final refusal should not be the right of each individual Minister in regard to his own affairs.

In taking this position, we are not questioning the ability or capacity of the Courts. It is a question of the final locus of responsibility, not of competence. Moreover, we think it not impossible that were the Courts to have the final responsibility, as proposed by the Canadian Bar Association and others, such a decision might be inimical to the public interest in that, rather than being the independent protector of the public's right to access, they would be forced to become something of an arm of government in this respect, by the very fact of their final decision-making role. The Federation recognizes that this is a hotly disputed matter, with valid concerns on both sides. We hope that our expression of view will at least make a constructive contribution to the debate.

The Canadian Federation of Agriculture, in appearing before this Committee, does not appear as an organization that has given extensive and in-depth study to the detailed problems that surround the fashioning of Freedom of Information legislation. At the same time, as an organization we have had long experience with looking at the problem of access, primarily in the context of the proper functioning of the consultative and policy-making process. It is characteristic of our organization that effective consultation with government cannot be carried very far in full secrecy, because the business of consulting with our own membership, and thus obtaining and renewing our mandate as consultation proceeds, does not lend itself to maintaining a high degree of secrecy with respect to information obtained in the course of consultations. In the farm sector effective communication cannot be confined to a small group. Moreover, the farm sector is one in which governments are deeply involved in many ways. We therefore have always had a special interest in obtaining maximum possible access to information, and maximum possible co-operation

from government in the use of its considerable resources in providing needed information and analysis. We have been persistent advocates in our representations to government of the principle that there should be a presumption of access in government policy and performance, and that refusal should be the exception and not the rule, rather than the other way around as is, to far too great an extent, the case.

In discussing this subject, and in endorsing the passage of strong Freedom of Information legislation, the Federation Board at the same time emphasized that recourse to legal demands for production of documents, with final resort to the Courts, is no substitute for helpful and forthcoming attitudes and procedures by government all along the line. On an informal basis there should be easy access to information, and knowledge of and access to work being done in Departments. There should be a willingness on the part of government to undertake analysis and compilations of information on request within reasonable limits. One of the points we have very often tried to make is that the more customary and varied the flow of information and analysis from government becomes, the less danger there is to the government of the production of a document becoming a special event, with far more being read into its contents in terms of speculation about government directions of thinking and intent than is perhaps justified. This, of course, is one of the concerns of governments - and indeed of organizations - with respect to public access to work done.

Almost any analysis, even of the simplest kind, reflects implicitly or explicitly certain directions of policy thinking, certain objectives, certain hypotheses. It is fairly typical of governments and organizations to normally provide only that analysis which supports its conclusions. There is a process of selectivity, first in the work that is chosen to be done, and second in the work that reaches the light of day. It does seem entirely possible that laws about access to documents may inhibit, within government, the range of exploratory examination of options that is undertaken. This will be particularly true if the government views the prospect of production of documents as a facet of its advocacy strategy. On the other hand, of course, a paucity of analysis, when revealed, can be embarrassing grounds for criticism, and perhaps a freedom of information law would in fact operate in this other direction, making the government more aware of the need for a good track record in the range of analysis that it undertakes in relation to policy issues.

A further point of interest lies in the definition of a document. Suppose a basic analytical document has to be prepared on subject A as a resource for policy discussions for a Cabinet Committee. Four or five people may be put to work to do initial exploratory examination of methodology and range of alternatives or hypotheses

to be examined. A number of papers are prepared and examined for purposes of settling on a structure for the analytical paper and the work that must be done. As the work proceeds some parts of the work are rejected as being insufficiently useful, undependable for lack of adequate data, professionally inadequate, or representing options that are clearly out of the ballpark as far as the range of Cabinet or Ministerial thinking or instruction is concerned (for budgetary or other reasons). In the end the analytical paper is prepared. It is subject to production on request under the law. Are all the previous papers that went into its production similarly subject to production? Would destruction of early drafts and rejected analyses be against the law? The process may be quite complex, involving several departments, joint production of a working paper by an interdepartmental committee, and so on. The issue of what a document is, and that of what may be destroyed, and on whose decision, seems to us to be quite substantive, in some circumstances, and exceedingly difficult to deal with. The best answer, we emphasize again, lies in a basic openness and helpfulness of approach by the government and the public service. If the environment in government is manipulative and adversarially conceived by it the results will be bad. If the passage of an information law is paralleled by acceptance of the philosophy that ought to underlie it, the results will be good.

We think that in establishing exemptions, there must be some broad instruction in the legislation, to the Courts, that explicitly states that the Courts, in interpreting the exemption provisions, interpret them in such a way as to preserve the public interest against capricious, unreasonable or obstructive use of them.

It would be our view that it is easy to agree, and should be agreed, that anonymity of personnel in the public service be respected by deletion in papers of references to persons, and to authorship (this will not always please the professionals involved). Such a rule however does not altogether dispense with this area of concern on the part of the government. The anonymity of the public servant in respect of giving advice to the government is hardly protected in the case of a Deputy Minister responsible for the preparation of a basic analytical working paper for instance. It would be naive to think it does. A Department, as a functioning bureaucracy, can hardly take the position that the papers produced on a subject, in their range and completeness, are solely a reflection of Ministerial instructions on those matters. In fact to make such a claim would be in the direction often of seeming to reveal, not protect, indications of Ministerial views. The result may

be altogether good in that a Department or Agency, and its Minister will both feel under some significant compulsion to look to the level of respect in which it will be professionally held, in considering what kind of performance is revealed by the documentation that will be produced in relation to various subjects, when and if requested. Certainly there will be potentially some very important developments in the relation of Ministers to departments flowing from a freedom of information law.

In his study "Will The Doors Stay Shut?", Professor Rankin says that "Properly understood, freedom of information offers no threat to full and frank discussion of policy alternatives within the Executive since only the facts and data are to be available." We agree with this insofar as we see no threat to full and frank discussion within the Executive. But we do not agree that the very complex and difficult question of access to documents in policy sensitive areas, and the definition of those, is adequately described in the phrase "only the facts and data are to be available". An analysis is far more than an assemblage of "facts and data", as Professor Rankin of course understands. Indeed the best analysis is very often highly imaginative and therefore highly motivated in the choice of the hypotheses which it explores. It may and should be objective, but it will not be neutral. Unless rules of exemption permit refusal of access on grounds of their being in the nature of advice, opinion or recommendations, even when they do not make any, but because of their implications, (in which case a massive exemption indeed has been created) it should be recognized that to provide access to analytical and policy-exploratory papers indeed represents a major change in the traditions and operational norms of government in this country.

The Federation thinks, and has thought for a long time, Freedom of Information legislation or not, that very considerable changes in the traditions and operational norms of government are indeed required for effective policy-making. In that process confidentiality of analysis is and has always been an integral part. One might cite the Green Paper itself as an example of a carefully considered government statement that carries with it no back-up body of staff analysis respecting, for example, the nature of documents, the experience under the U.S. legislation and so on and so on. In such a case (i.e. vis-a-vis a Green Paper), would under a freedom of information law all those studies, if they exist, be immediately producible on demand? Should analytical results of fiscal impact of budgetary changes be providable on demand? Should full working papers related to published analytical work be available on demand?

It is probably in light of such considerations that the Canadian Federation of Agriculture, in relation to its particular interests, which focus on policy and

policy development and evaluation, has in the past rather instinctively focussed most of its representations in this field on what the government should do, operationally, rather than on legal definition of what it must do. It is certainly why we place great emphasis, in any case, on the need for an environment of openness and generosity in provision of information, and opportunities for its examination with government.

The Federation does not have detailed and precise recommendations on the wording of exemptions, since it has not been able to give the matter the study required to do so. A few observations might, however, be in order.

We are inclined to agree with the Green Paper that it is difficult to fully envisage what is involved in the administration of a law of this nature. Whatever its initial provisions are, we would recommend that there be a statutory requirement for review by this Committee, with a requirement for Committee recommendations on both legislative and administrative aspects of the policy to be made on an annual basis in the first three years after the coming into force of the legislation, and not less than every two years thereafter.

We do not think there should be Ministerial discretion to refuse placing of any documents in the public archives, although we do not propose to explore this aspect of the subject more fully.

We think an exemption, as suggested by the Australian Interdepartmental Committee and referred to in the Green Paper, for exemption of documents containing "matter in the nature of opinion, advice or recommendation" or "other matter reflecting deliberative or policy-making processes" is much too broad. We agree with Professor Rankin that the "investigative" exemption proposed in the Green Paper exempting information obtained or prepared "in the course of investigations pertaining to the administration or enforcement of any Act of Parliament" is much too broad.

While we think final appeal should be to a Court, we do think there is a place between application to a Department or Agency, and appeal to the Court, for an ombudsman-type agency that could on behalf of citizens and groups make searches and reviews of documents, on behalf of complainants, and report whether it was satisfied that proper access had been provided, and if not the nature of the problem. This should be a service function, readily available, and rapidly performed. Its recommendations should be given very considerable weight by Ministers and Departments.

Respectfully Submitted,

CANADIAN FEDERATION OF AGRICULTURE

March 7, 1978

APPENDIX "RSI-4"

FREEDOM OF INFORMATION

The Parliamentary Press Gallery is an organization of some 250 journalists who cover parliamentary, governmental and national affairs for all types of media in all parts of the country as well as abroad. Its internal affairs are run by an executive which is elected annually by the members but which operates under authority delegated by the Speaker of the Commons.

The Gallery executive has normally been concerned with matters of a "housekeeping" nature, such as the administration of working facilities and the accreditation of qualified journalists applying for membership. The Gallery has seldom as an institution adopted "political" positions, using that word in its broadest sense. The reasons for this are (1) the opinions of the Gallery members differ widely on most issues; (2) most members belong to the Gallery as a consequence of being employed by particular news organizations, rather than in their own right as individuals, and these organizations may have views on the issues concerned; (3) political reporters are normally unwilling to compromise their reputations for fair and balanced reporting by taking a collective position on a political issue.

However, freedom of information is of such vital professional importance to political reporters as to be almost a "housekeeping" matter to members of the Gallery. Certainly we are concerned every working day with obtaining, interpreting and disseminating government information, and we suffer more than most from the secrecy inherent in existing practice and policy. This is not to say that this brief reflects the unanimous opinion of the members of the Press Gallery. It was adopted by a general meeting. Some members of the Gallery disapprove of parts of the brief; some disapprove of all of it; some disapprove even of the brief's existence, believing that the Gallery should not take collective positions. As individuals of course members of

the Press Gallery are free to dissent from all or part of the brief and to make their own views known to this committee.

The members who approve of this brief believe that they are justified in taking a collective position because freedom of information is of vital importance not only to the news media but also to the public. The media are a channel -- not the only one but an important one -- between the governed and the governing. Any policy or act of parliament that tends to unclog the channel is of interest to members of the Gallery and commands our support.

We note also that there is already broad agreement between the governing party and the opposition parties on the principle that there should be greater freedom of information. In that sense there is not a partisan controversy in which the Press Gallery can be accused of taking sides. To a great extent, the disagreements concern the extent and nature of the legislation to provide a greater access to information. Your committee, we understand, is concerned with these mechanics of how to provide greater access to information, and it is on this basis that we present our opinions to you.

THE GENERAL PRINCIPLE

The essential argument for freedom of information is anchored not in the public's right to know, which does not exist in law and which can be legislated only with many qualifications, but in the public's right to good government. Information collected from the public belongs to the public in the same way that taxes collected from the public belong to the public. The government collected the information, as it collects taxes from the public, and it has the responsibility to account to the public for its use of the information.

The public's mistrust of government -- that is, its doubt that it is

being given good government -- is a significant political fact of our times. The causes of this mistrust are many, but important among them is the fact that the public is better educated, more articulate, more independent than ever before, and so is more demanding of government. In response government must be ready to publish the information on which it bases its own decisions, and which the public needs to assess the quality of those decisions. Attempts to control information create mistrust. For example, when the Canadian government refuses to release information about Canada which is readily available in the United States under the terms of the U.S. Freedom of Information Act, Canadians must mistrust the motives of their own government and lose some confidence in the workings of their own democratic system. In our view, a freedom of information act should have been introduced in Canada several years ago. We regret the delay caused by the government's decision to introduce a Green Paper. We would prefer now to be dealing with draft legislation.

That said, we wish to welcome the government's recognition in the Green Paper that information "developed at public expense...ought to be publicly available wherever possible," and to underline the importance of the commitment by the government to introduce legislation guaranteeing greater access to government information. While these are only general statements of principle, they do begin to question the tradition of secrecy that has prevailed. By making clear that the objective in future should be maximum access rather than maximum secrecy, they should begin to dispel the atmosphere of secrecy that has permeated the government at the political and civil service levels. The change of attitudes, if it can be achieved, may indeed prove to be one of the most important benefits to be obtained from a freedom of information law. Whatever defects there may be in the first version of such legislation (and we note that the United States law has been heavily amended in light of experience) can be readily corrected in future once ministers and civil servants have come to accept the idea that more open government is a pre-condition

of good government.

INDEXING GOVERNMENT INFORMATION

The current controversy over a freedom of information law begins when attempts are made to qualify the general principle of free access in order to ensure the confidentiality of certain types of information, and then to create an acceptable mechanism for resolving disputes. Before offering our views on these questions we should like to emphasize the importance of another matter which, surprisingly, has attracted little public attention. We refer to the establishment of a system by which the government will make known to the public the documents, recording tapes, computer printouts and other forms of information in its possession. The freedom of information legislation will lose much of its value unless the public has a way of knowing what information the government holds in its files and where to start looking for it.

In Sweden, it appears, the government makes available a register of documents, but the definition of a public document is much more restricted than is generally believed. In any event, the Canadian government, in its Green Paper, implies that it intends to make available a much wider range of documents, and suggests that to maintain a register would be impracticable. It appears to favor a version of the system in the United States where, as we understand it, each department and agency is required to make public a record of its procedures, rules, policies, decisions, etc., and an applicant has only to identify the information that he or she wants in a way that makes it practical for a civil servant familiar with the subject to find the relevant document. While such a procedure might be satisfactory in practice in Canada, it does appear in theory to be imprecise and uncertain, open to bureaucratic interpretation and delay, and likely to result in administrative problems and disputes and perhaps even litigation. We should prefer a system

requiring departments and agencies to make public in a more precise way the lists of files in their possession. For example, each department and agency must surely maintain for its own purposes some form of central registry of files in its possession. Why should the law not require regular publication of the subject headings in the register, with explanatory notes where necessary?

We are disturbed to note also that the Green Paper hints that the government would like to confine access to information to be produced after the freedom of information law takes effect. We recognize that it might be costly and administratively difficult to provide access to the millions of documents already held by the government, but we believe the price will be well worth paying. We are strongly of the view that legislation should provide access to files compiled in the past as well as those to be compiled in the future.

In theory, all information not covered by the exemptions specified in the legislation will be made available to the public. But it appears that this will be a passive process. The government will disclose only when a request has been made and the information has been examined to see if it falls within one of the reserved areas. We should like to see the legislation take a positive approach, requiring that specified types of documents that clearly are not secret should be published, or at least advertised as available to the public. For example, reports prepared for government by outside consultants should be made available as a matter of routine. Reports submitted by federal inspectors in various fields concerning health and safety, and the results of testing of consumer products in government laboratories, should also be made freely available. The government could go a long way to establishing good faith by creating in each department and agency a mechanism to ensure automatic publication of classes of information which obviously do not require to be kept secret. Just as some documents are now classified

as secret, it would surely be possible to classify others as non-secret.

SECRET INFORMATION

We turn now to the question of what types of information can be kept secret -- that is, excluded from the general principle of disclosure. There is no dispute that the government is entitled, and indeed required, to keep some secrets -- for example, to protect the national security against foreign enemies, to preserve the privacy of citizens and corporations required to provide confidential information to government, to ensure the confidentiality of cabinet discussions and of recommendations to ministers by their civil servant advisers. Indeed there seems not to be much difficulty in the government and its critics agreeing on the general areas in which secrecy should be permissible. The problem is in writing precise definitions which will ensure secrecy where it is proper and yet not provide a means for classifying as secret information that should be made available to the public.

The government has suggested some definitions in its Green Paper, but we agree with the All-Party Committee on Freedom of Information, the Canadian Bar Association, Access and other critics, that the wording is too broad to be acceptable. As the All-Party Committee points out, for example, the government proposes to keep secret documents which "might" be injurious to international relations, national defense, federal-provincial relations; or which "might" disclose a cabinet confidence, and so on. Almost any piece of information could be declared secret on the grounds that publication "might" be injurious. We believe that ministers and civil servants wishing to classify information as secret should be prepared to certify that publication of the information "would" be injurious to international relations, national defense and so on.

We suggest also that the use of the word "injurious" may be too imprecise

to provide for effective screening of information. We should prefer to see another and more exacting form of words, certifying that publication would do "serious harm" to international relations, national defense, and so on.

We must point out also that almost every federal activity has some bearing on relations with the provinces and we are concerned that the broad category of "federal-provincial relations" might be used to cover far more information than should reasonably be classified under this heading. While it is clear the federal government needs to be able to negotiate with the provincial government in confidence at times, we should like to see it stipulated that information bearing on federal-provincial relations should be considered secret only if publication would do serious harm to the conduct of federal-provincial affairs in Canada. Certainly procedures would be simplified if all provinces adopted similar freedom of information laws.

The problem in defining exemptions from the general rule of disclosure is probably one for the parliamentary draftsmen acting on instructions from the government. We hope that this committee will make clear to the government that the exemptions listed in the Green Paper are far too broad and need to be tightened so that they meet the government's own criteria, which are that "these exemptions should, to the extent possible, be: (1) consistent with and confined to the genuine need for confidentiality in the government process; (2) clear; (3) few in number."

THE REVIEW PROCESS

However well and clearly the law and the regulations governing secrecy are drawn there will always be disputes about whether a particular document is properly classified as secret. The disputes may be of two

kinds: (1) there will be the technical argument that in classifying a document, the responsible minister or civil servant has not followed procedures prescribed by law, or has acted arbitrarily or capriciously; and (2) there will be the judgemental argument that the contents of the document do not justify the opinion the publication would be injurious or harmful to the public interest. The question then arises of who is to resolve the dispute between the applicant for the information and the department refusing to release it. This is perhaps the most controversial aspect of the debate over the government's proposals in the Green Paper.

The government in the Green Paper discusses various possible forms of appeal from the decision of a minister not to release information because, in his or her view, it falls within one of the provisions for secrecy. There seem to us to be three broad questions.

(1) Should there be an independent authority empowered to examine the disputed document in private to see, first, whether proper classification procedures have been followed, and second, whether the contents justify the judgement that to publish the information would be damaging to the public interest?

(2) If there should be such an independent authority, should it be a court of law, some form of administrative tribunal or perhaps an information commissioner or ombudsman?

(3) Should the independent authority have the power to overrule a minister and order publication?

Dealing with the first question, we are strongly of the view that there must be a review process to check upon the judgements and decisions of civil servants and ministers. In the absence of a review process it

would be far too easy and tempting for ministers and others to classify as secret material the publication of which would be merely embarrassing rather than harmful. A review process is needed also to give the public confidence in the administration of the freedom of information legislation.

In reply to the second question, we recommend the appointment of an Information Commissioner as an officer of parliament, rather than creation of a tribunal, or a reference to the courts which tend to be slow, intimidating and expensive.

A commissioner would be able to play a dual role. He or she could receive complaints from the public when information has been denied, take up matters with the department, review the information requested, seek a settlement by negotiating an agreement between the applicant and the minister concerned, such as by excising certain sections of a document and publishing the remainder. The commissioner could also initiate action by criticising departments for not making information public even where it has not been requested by the public. A commissioner could criticise the timeliness of publication of regular reports and documents. In short, a commissioner would be flexible and practical, and could serve as an advocate of the public interest in obtaining greater access to government information.

In recent years of course the government has recognized the need to appoint or encourage advocates of the public interest in many other areas of administration. The Commissioner of Official Languages was appointed to act on complaints about the administration of language policy. The Commissioner for Human Rights will be the protector of public interest in that area. Such bodies as the Canadian Association of Consumers and the Canadian Broadcasting League have been encouraged to intervene before federal regulatory bodies to present their inter-

pretation of the public interest. Similarly, an Information Commissioner could be active in representing members of the public in their attempts to obtain greater access to government information. Neither the courts nor some form of administrative tribunal could be expected to play such a role.

The third question is whether the independent review authority, whatever form it may take, should have the power to overrule a minister and order the publication of information which the minister has declared to be secret. Under our form of government, Parliament is the final authority and ministers are responsible to parliament for their decisions. It is hardly conceivable that an administrative tribunal made up of appointed members, or a parliamentary commissioner, could have the power to overrule a minister of the Crown. It is perhaps for this reason the Canadian Bar Association and other bodies have recommended that the review process should lie with the courts. They wish to follow the American example where a citizen denied information by a federal department or agency may go to the courts, and the courts, if they so decide, may overrule the department or agency and order publication of the information. However, the American system of government is completely different from ours. Power is divided between the Executive and the Congress, and the courts adjudicate disputes between them: In this case, whether the Congressional legislation overrides the privilege claimed by the Executive. In our system, there is no such division of powers. Ministers are elected and are directly responsible to parliament: A minister can be called to account to parliament for refusal to release information. We surely should not ask the courts to adjudicate when the issue is one for Parliament itself.

The Bar Association and others have argued that reference to the courts is necessary because parliamentary control is not effective, or at least

not as effective as it ought to be. They point out that as long as the minister can rely upon the support of his party majority in the Commons and in committee, he or she is not really accountable to parliament. That of course is a fundamental criticism of the parliamentary system as it has developed over the past century and the implications go far beyond the matter of freedom of information. But we do not think it is a sound argument to say that because the ministers are not fully accountable to parliament, they should be made accountable to judges. Such a step would further weaken parliament. The role of the Commons would be reduced because one of its functions would have been transferred to the courts -- courts which in the end are responsible to no one.

If it were merely a matter of giving the courts power to examine disputed documents to see if proper legal procedures had been followed in classifying them as secret, there might be no great objection. But the suggestion seems to be that the courts should also have the power to review and reverse the judgement of a minister that the publication of the information might, or would, be injurious or damaging to national security or to foreign relations, or to cabinet secrecy and so on. Such a decision would rest not on fact or interpretation of the law, but on political judgement. Ministers are elected and mandated precisely to make such judgements, and are responsible for the consequences. If judges were to be empowered to overturn the decisions of ministers, who would then be responsible if in fact the result of the publication proved to be injurious to the public interest? We would be asking the courts to make what are essentially political judgements.

We do not believe that an Information Commissioner of the type we have suggested should have the power to overturn the decision of a minister. But we do not think the matter can be left there. We propose that the Commissioner, when unable to arrive at a settlement with the minister

in a dispute over release of information, should report to a special committee of parliament. The committee should be small, made up of senior parliamentarians and should meet in camera to study the information which the minister declares to be secret and which the Commissioner believes could be published without harm to the public interest. Like the Public Accounts Committee, the Information Committee should be chaired by a member of the opposition, and the government should not have a majority of representation upon it. The committee would of course report to the Commons, and while it could not disclose the nature of the secret information, it could provide an opinion on which a debate and a vote could be held in the Commons. In the final analysis, the minister would probably command a majority in the House to uphold his position, but the prospect of having to defy first the Commissioner and then a special committee, with all the attendant publicity, would certainly deter ministers from lightly classifying doubtful information as secret, or wilfully misclassifying information in the hope of avoiding political embarrassment. Indeed, a clear case of misclassification for political purposes could readily be exposed by the Commissioner and by the committee.

A procedure such as this would strengthen parliament. It would also be faster and cheaper than appeal to the courts. The process of political debate and political decision making would remain in the hands of elected representatives of the people instead of passing into the hands of lawyers and judges.

SUMMARY

The Parliamentary Press Gallery

(1) Welcomes the commitment to introduce a freedom of information act, believing that this will begin to dispel the atmosphere of secrecy that shrouds the federal governing process.

(2) Urges the committee to explore ways of making public some form of

index to files already held by federal departments and agencies.

(3) Suggests that just as there is a procedure for classifying some information as secret, so there should be a procedure for classifying information as non-secret and available to the public.

(4) Believes that definitions of information to remain secret, as proposed in the Green Paper, are far too broad, and suggests that parliamentary draftsmen should be instructed to draw them tighter.

(5) Recommends the appointment of an Information Commissioner with power to review ministerial decisions; to report to a special committee of parliament meeting in camera; to serve as the advocate of private citizens and organizations seeking information from government; and to encourage and assist federal departments and agencies to improve the flow of information to the public.

In conclusion we wish to emphasize that while advocates of secrecy in government are often sincere, they are misguided. An uninformed public is a mistrustful public. It assumes the worst of government. And when items of secret information do leak, their importance is often exaggerated. More open government will be better government. We believe it vital to the future of our democracy that a freedom of information act should require that all government information be available to the public except that which is specified to be secret for reasons clearly understood by the public and debatable in parliament.

APPENDICE «RSI-3»

MEMOIRE PRÉSENTÉ PAR
LA FÉDÉRATION CANADIENNE DE L'AGRICULTURE
au
COMITÉ MIXTE PERMANENT
DES RÈGLEMENTS ET AUTRES TEXTES RÉGLEMENTAIRES
du
PARLEMENT DU CANADA
au sujet de la
LÉGISLATION SUR L'ACCÈS AUX DOCUMENTS DU GOUVERNEMENT

En guise d'introduction au présent mémoire, il y a lieu d'exprimer nos regrets que l'on puisse considérer la nécessité d'une législation sur la liberté d'information comme une question urgente à régler. Nous regrettons également qu'en dépit de l'existence du Livre vert, il y ait une opinion répandue selon laquelle le problème consiste à vaincre la résistance du gouvernement fédéral et de son administration pour atteindre un niveau vraiment satisfaisant en matière d'accès aux documents du gouvernement. Selon les défenseurs de la nouvelle législation, le processus du choix du meilleur parti à prendre baignerait dans un climat d'hostilité. Cette attitude peut parfois être exagérée, mais il n'en faut pas moins admettre que le gouvernement doit surtout se blâmer lui-même de ce climat de méfiance.

Nous savons fort bien quel pouvoir va de pair avec une surveillance trop étroite ou la suppression de l'information, et nous connaissons les abus que peut susciter la restriction de l'accès à ces renseignements et le tort que peut causer à l'élaboration de la politique publique le manque d'information. De plus, la nécessité d'accéder à ces renseignements croît à mesure que ceux-ci deviennent plus impératifs et plus complexes, pour la bonne gouverne de notre société. En même temps, la nécessité de posséder ces renseignements exige davantage sur le plan des ressources financières et autres, des compétences et de l'insistance à demander la divulgation de ces renseignements auprès de ceux qui les détiennent. Notre monde est complexe; de là la nécessité des lois.

Nos regrets ne portent pas sur le fait que cette législation est nécessaire, mais bien sur celui qu'à cette époque de notre développement national, le besoin en est si impérieux que la formulation d'observations au sujet d'un livre vert publié par le gouvernement soulève dédain et scepticisme, et que les désirs et attentes de la population à ce sujet diffèrent tellement de ce qui se passe en réalité.

La raison d'être de cette introduction est de faire ressortir cette conviction qui nous anime, à savoir que l'on adopte ou non une loi, il est impératif que le gouvernement change d'attitude et pratique intégralement le respect et la confiance de la population à l'égard d'un accès très libre

à l'information que possède le gouvernement ou qui le concerne. Si l'on adopte une loi dans une atmosphère de méfiance, même si cette loi est très stricte, et si nous ceignons nos épées en prévision d'un combat ou d'une confrontation, nous sommes en sérieuse difficulté malgré tout. Pour reprendre une parole de grande sagesse, ce n'est pas l'information qui est pernicieuse, mais bien la crainte d'informer.

La chose la plus importante entre toutes est de faire grandir la confiance dans le gouvernement ainsi qu'entre les individus, les institutions, les entreprises et les organismes étrangers au gouvernement, cette confiance en notre capacité de conserver à la société son caractère vraiment démocratique, dans les principes et la réalité. On attachera toujours une grande importance aux actes du gouvernement, aux renseignements qu'il réunit, aux analyses qu'il exécute, à ce qu'il fournit et publie librement, ainsi qu'à sa façon de le faire. Aucune loi ne peut remplacer une bonne façon de faire en ce domaine. Les lois ne peuvent pas, non plus, améliorer la situation, à moins que les règles et les méthodes ne reposent sur un bon état d'esprit et, de la part du gouvernement, sur un désir de servir la population d'une manière responsable.

Mais revenons à l'objet de notre mémoire, qui est de formuler l'appui de la Fédération canadienne de l'agriculture au sujet de l'adoption d'une législation fédérale sur la liberté d'information, loi qui doit:

1. donner au public l'accès aux documents du gouvernement, sous réserve d'exemptions précises;
2. restreindre ces exemptions à l'éventail le plus étroit et précis possible;
3. prévoir des procédures d'appel indépendantes par un tribunal compétent en ne limitant aucunement l'examen des dossiers à huis clos par ce tribunal de sorte que ce dernier puisse trancher l'appel en pleine connaissance du contenu des dossiers pour lesquels on demande de refuser l'accès;
4. prévoir qu'une ordonnance du tribunal demandant de donner accès à quelque document ne puisse être annulée que par le Premier ministre, sur son ordre personnel donné par écrit, une fois que le tribunal aurait rendu et publié son jugement. Le cas échéant, le tribunal devrait faire un rapport public au plaignant lui exposant son jugement dans tous les détails qui, de l'avis du tribunal, pourraient être fournis étant donné le refus d'autoriser l'accès prononcé par le Premier ministre.

Sur ce quatrième point, soit le droit du Premier ministre de refuser l'accès en dernier ressort, on se demande quelle est la valeur de la position prise par le gouvernement dans son Livre vert publié en juin 1977, à

savoir que, dans les cas où il y a matière à jugement, la responsabilité dernière de l'autorisation de l'accès à l'information doit lui revenir.

Lorsqu'elle cherche à justifier cette position, la Fédération ne voit pas d'un oeil très enthousiaste la politique et les traditions du gouvernement en ce domaine. Depuis de nombreuses années, nous nous plaignons du trop grand secret qui entoure l'information. Nous reconnaissons que les occasions et les tentations à retenir l'information ainsi que les incitations à agir de la sorte assaillent le gouvernement de toutes parts et nous pouvons comprendre sa position dans bien des cas, sans pour autant l'approuver. Voilà pourquoi nous croyons nécessaire qu'il y ait un tribunal autorisé à connaître tous les renseignements en cas d'appel, et nous estimons que le gouvernement ne devrait user que rarement, et dans des cas très clairs, de son pouvoir de refuser l'accès et que l'exercice de cette prérogative ne devrait pas être fréquent ni courant.

Peut-être donnons-nous trop d'ampleur à cette question, mais la seule raison qui nous pousse à le faire c'est que, même si nous ignorons les circonstances où cette intervention extraordinaire du Premier ministre peut se faire, nous savons que le gouvernement y attache une grande importance et qu'au fond nous partageons en partie ses vues là-dessus. Cependant, cette intervention ultime du Premier ministre ne créerait pas de précédents légaux ni ne limiterait l'examen des documents à huis clos dans les autres cas ultérieurs. Comme nous l'avons déjà souligné, elle serait conçue comme une intervention extraordinaire. Le refus ultime de l'accès ne devrait pas être laissé à chaque ministre à l'égard de ses propres affaires.

Cette position qui est la nôtre n'implique pas que nous mettons en doute la compétence ou la capacité des tribunaux. Il ne s'agit que de déterminer à qui doit revenir la responsabilité ultime et non de mettre en doute la compétence. De plus, si les tribunaux se voyaient confier la responsabilité ultime, comme le proposent l'Association du barreau canadien et d'autres organismes, nous ne sommes pas sûrs qu'une telle décision n'irait pas à l'encontre de l'intérêt public; en effet, au lieu de défendre librement le droit d'accès du public à l'information, les tribunaux pourraient être forcés de se faire les défenseurs du gouvernement à cet égard, du fait même que la décision ultime leur reviendrait. La Fédération reconnaît que cette question est l'objet d'une controverse très vive et que les deux positions opposées ont des arguments valables. Nous espérons que notre opinion sur ce point constituera un apport constructif au débat.

En comparaissant devant ce comité du Parlement, la Fédération canadienne de l'agriculture ne prétend pas avoir fait une étude exhaustive et appro-

fondie des problèmes détaillés qui entourent la rédaction d'une législation sur la liberté d'information. Cependant, sa nature d'organisme la place depuis longtemps devant le problème de l'accès à l'information, en particulier en ce qui concerne la bonne marche du processus de consultation et d'élaboration des politiques. C'est l'une des caractéristiques de notre organisme de ne pas pouvoir mener bien longtemps et dans le secret le plus complet, des consultations avec le gouvernement, car la consultation de nos membres et la nécessité d'obtenir leur appui et de le reconfirmer en cours de route se prêtent mal à l'observation très stricte du caractère confidentiel de renseignements obtenus au cours de ces démarches. Dans le secteur agricole, pour être efficaces, les communications ne peuvent se limiter à un petit groupe. De plus, ce secteur en est un où les gouvernements sont profondément engagés de multiples façons. Nous avons donc toujours été particulièrement intéressés à avoir l'accès le plus vaste possible à l'information et à obtenir du gouvernement la meilleure coopération possible dans l'utilisation de ses ressources considérables lui permettant de fournir les renseignements et l'analyse nécessaires. Dans nos démarches auprès du gouvernement, nous avons toujours préconisé que le droit de connaître les politiques et la position du gouvernement devrait en principe toujours être présupposé et que le refus de livrer ces renseignements devrait être l'exception et non la règle, au lieu de l'inverse, comme c'est beaucoup trop souvent le cas actuellement.

Lorsque les membres du conseil d'administration de la Fédération ont examiné cette question et appuyé l'adoption d'une législation forte sur la liberté d'information, ils ont en même temps signalé que le recours à la loi pour faire produire des documents, et la possibilité d'en appeler aux tribunaux en dernier ressort, ne sauront jamais remplacer une attitude et des méthodes prévenantes et attentionnées de la part des divers paliers de l'administration gouvernementale. Il devrait être facile d'avoir accès à l'information, de façon officieuse, et de pouvoir consulter et prendre connaissance des travaux effectués dans les divers ministères. Le gouvernement devrait être disposé à analyser et compiler des renseignements sur demande, dans des limites raisonnables. Voici l'un des arguments que nous avons très souvent tenté de faire valoir: plus les informations et les analyses émanant du gouvernement sont courantes et variées, moins il y aura de danger que la publication d'un document par ce dernier soit extraordinaire et amène par le fait même les lecteurs à en triturer davantage le contenu et à émettre plus de conjectures sur les orientations et les intentions du gouvernement, qu'il n'est peut-être justifié de faire. Naturellement, l'accès du public aux travaux ef-

fectués est l'une des préoccupations des gouvernements, et même de tout organisme.

Presque toute analyse, si simple fût-elle, reflète, implicitement ou explicitement, certaines orientations de pensée politique, certains objectifs ou certaines hypothèses. Il est assez typique, pour les gouvernements et les organismes, de ne fournir en général que les analyses qui appuient leurs conclusions. Une sélection s'opère, d'abord par le choix du travail à effectuer, et, ensuite, quant à la nature des travaux qui seront exposés au grand jour. Il semble tout à fait possible qu'une législation sur la liberté d'accès aux documents puisse réduire, au sein du gouvernement, l'ampleur des études visant à explorer les diverses options. Ceci s'avérera particulièrement si le gouvernement considère la production éventuelle des documents comme un aspect de sa stratégie de persuasion. Par ailleurs, l'insuffisance des analyses pourrait évidemment, si elle était révélée, susciter chez les citoyens des critiques embarrassantes. Une législation sur la liberté d'accès à l'information peut donc produire le phénomène inverse en rendant le gouvernement soucieux de maintenir une bonne réputation quant à l'analyse qu'il effectue avant d'arrêter son choix sur une politique.

La définition de ce qu'est un document constitue aussi un point auquel il faut s'attacher. Supposons qu'on doive préparer une analyse de base sur le sujet A, comme document ressource pour des discussions de politique d'un comité du Cabinet. On peut charger quatre ou cinq personnes de la recherche initiale sur la méthodologie à adopter et sur la gamme des possibilités ou des hypothèses à étudier. Nombre de documents servent de fait à établir la structure du document d'analyse et du travail à entreprendre. En cours de route, on rejette certains éléments du travail, moins utiles, insuffisamment étayés, de qualité insuffisante, ou connexes à des options nettement contraires (pour des raisons budgétaires ou autres) à la philosophie ou aux directives du Cabinet ou des ministres. Éventuellement, le document d'analyse est prêt et doit être, selon la loi, produit sur demande. Tous les autres documents qui ont servi à sa réalisation se trouvent-ils aussi visés? La destruction des projets préliminaires et des analyses rejetés constituerait-elle une infraction? La question peut être très complexe et mettre en cause plusieurs ministères, par exemple lorsqu'il s'agit de la production mixte d'un document de travail par un comité interministériel et ainsi de suite. La définition de ce qu'est le document, de ce qui peut être détruit et en vertu de quelle autorité, nous semble, en certaines circonstances, importante et extrêmement délicate à déterminer. La solution, nous le répétons, réside dans une attitude fondamentale d'ouverture et de collaboration de la

part du gouvernement et des services publics. Si l'environnement gouvernemental recourt à la manipulation et si une attitude d'opposition s'ensuit, il n'en ressortira rien qui vaille. Cependant, si l'on adopte une législation sur la liberté d'accès à l'information et que tous appuient la philosophie qui devrait normalement la sous-tendre, on peut escompter des résultats valables. Nous sommes d'avis qu'en prévoyant les exemptions, on doit inclure dans la mesure législative des directives générales, aux tribunaux, qui stipulent explicitement qu'en interprétant les dispositions des exemptions, ces derniers devront préserver l'intérêt public contre tout recours à ces exemptions qui pourrait être futile, déraisonnable ou servir d'obstruction.

Nous croyons que tous peuvent facilement convenir, et devraient convenir, de préserver l'anonymat des employés de la fonction publique en omettant des documents les références aux personnes et aux auteurs (ce qui ne plaira pas toujours aux professionnels concernés). Une telle règle ne résout cependant pas toute la question dans ce domaine pour ce qui touche le gouvernement. L'anonymat du fonctionnaire lorsqu'il avise le gouvernement n'est guère protégé, par exemple, lorsqu'un sous-ministre prépare un document de travail de base pour une analyse. Croire le contraire relèverait de la naïveté. Un ministère, en tant que bureaucratie opérante, peut difficilement soutenir que, dans leur étendue et leur entité, les documents produits pour une question ne sont que le reflet des directives ministérielles en la matière. En fait, une telle prétention aurait souvent pour effet de sembler révéler, et non protéger, la nature des vues ministérielles. Dans l'ensemble, les résultats pourraient se révéler favorables, puisque le ministère, ou l'organisme, et le ministre concernés se verront poussés à tenir compte du respect professionnel accordé aux diverses questions, puisqu'ils devront se soucier de la qualité du travail que révéleront les divers documents s'il faut éventuellement les produire. A coup sûr, les rapports entre les ministres et leur ministère seront profondément modifiés par la législation sur la liberté d'accès à l'information.

Dans une étude intitulée "Will the Doors Stay Shut?", le professeur Rankin soutient que: "Bien comprise, la liberté d'accès à l'information ne menace en rien la discussion franche et entière des politiques de rechange au sein de l'exécutif, puisque seuls les faits et les données seront disponibles". Nous convenons avec cet énoncé que la liberté d'accès à l'information ne menace pas la discussion franche et entière au sein de l'exécutif. Cependant, nous ne sommes pas d'avis que la question délicate et complexe de l'accès aux documents de politiques et que la définition de tels documents puisse se décrire convenablement par les mots "seuls les faits et les données seront disponibles". Une analyse est loin d'être un simple ensemble de faits

et de données, comme le comprend certainement M. Rankin. De fait, les meilleures analyses font très souvent appel à une grande imagination et le choix des hypothèses qu'elles explorent est donc hautement motivé. Une analyse peut et devrait être objective; elle n'est cependant jamais neutre. A moins que les exemptions n'interdisent l'accès à certains documents, parce que leur nature s'apparente à des avis, des opinions ou des recommandations, même s'ils n'en présentent pas mais par suite de leurs implications (et si c'est le cas, on a vraiment institué là une exemption phénoménale), on doit reconnaître que la liberté d'accès aux documents de recherche préalables aux analyses et aux politiques constitue une modification importante des traditions et des normes de fonctionnement de notre pays.

La Fédération est d'avis, et ce depuis longtemps, législation sur la liberté d'accès ou pas, que des modifications considérables des traditions et des normes s'imposent en effet en vue de l'établissement efficace de politiques. Dans ce domaine, l'aspect confidentiel des analyses est et a toujours été un fait. On pourrait citer le livre vert comme un exemple de déclaration gouvernementale préparée avec soin qui ne comprend pas les analyses d'appui qu'aurait poursuivies le personnel, sur la définition de document, par exemple, ou sur l'expérience à laquelle a donné lieu la législation américaine ou encore sur bien d'autres points. Dans ce cas, c'est-à-dire pour le livre vert, si une loi sur la liberté d'accès à l'information existait, est-ce que toutes ces analyses et études, s'il en est, devraient être soumises sur demande? Les analyses des répercussions financières de modifications budgétaires devraient-elles être produites sur demande? Les documents de travail qui ont précédé la publication d'une analyse devraient-ils tous être disponibles sur demande?

C'est probablement à la lumière de telles considérations que la Fédération canadienne de l'agriculture, eu égard à ses intérêts particuliers qui gravitent autour des politiques et de l'élaboration et l'évaluation de ces dernières, a antérieurement concentré ses représentations sur ce que le gouvernement devrait faire, du point de vue fonctionnel, plutôt que sur la définition juridique de ce qu'il est tenu de faire. C'est certainement là ce qui nous pousse à souligner avec vigueur, dans tous les cas, le besoin d'une attitude d'ouverture et de générosité quant à l'accès aux documents et à la possibilité, auprès du gouvernement, de les consulter.

La Fédération ne présente aucune recommandation précise et détaillée pour la formulation des exemptions; elle n'a pu étudier suffisamment cet aspect. Certaines observations nous semblent cependant de mise.

Nous aurions tendance à convenir avec le livre vert qu'il est difficile

d'envisager entièrement ce qu'implique l'administration d'une telle loi. Quelles qu'en soient les dispositions initiales, nous croyons qu'une exigence statutaire devrait prévoir une révision par le comité, révision qui devrait donner lieu à des recommandations, tant sur les aspects législatifs qu'administratifs de la politique, lors de chacune des trois premières années de la mise en vigueur de la législation, et au moins tous les deux ans par la suite.

Nous ne croyons pas judicieux de laisser à la discrétion ministérielle la décision de refuser de verser aux archives publiques quelque document que ce soit; nous ne traiterons cependant pas ici du détail de cette question.

Nous sommes d'avis qu'une exemption, comme en propose le comité inter-ministériel australien, pour ce qui concerne les documents contenant "des opinions, des avis, des recommandations" ou "d'autres renseignements susceptibles de révéler certains détails des discussions et du processus décisionnel" est beaucoup trop vaste. Comme M. Rankin, nous croyons trop vaste également l'exemption que propose le livre vert à l'égard des enquêtes et qui distrairait de la loi l'information recueillie ou préparée "au cours d'enquêtes sur la sécurité ou l'application des lois du Parlement".

Bien que nous croyions que la décision finale devrait revenir aux tribunaux, il y a place, à notre avis, entre la demande au ministère ou à l'organisme et l'appel aux tribunaux, pour un organisme du type "défenseur des droits" qui, au nom des citoyens et des groupes effectuerait, en cas de plainte, des recherches et étudierait des documents pour ensuite faire rapport à savoir si un accès convenable a été accordé et, sinon, sur la nature du problème. Il devrait s'agir d'une fonction de service rapidement accessible et rapidement exécutée. Les ministres et les ministères devraient attribuer à ces recommandations une très grande valeur.

Respectueusement soumis,

LA FÉDÉRATION CANADIENNE DE L'AGRICULTURE

Le 7 mars 1978.

APPENDICE «RSI-4»

LA LIBERTÉ D'INFORMATION

La Tribune de la Presse parlementaire regroupe quelque 250 journalistes couvrant les affaires parlementaires, gouvernementales et nationales pour le compte de divers organes d'information dans tous les coins du pays aussi bien qu'à l'étranger. La régie interne de la Tribune relève d'un comité exécutif élu annuellement par les membres; cette autorité lui est déléguée par l'Orateur de la Chambre des Communes.

L'exécutif de la Tribune ne s'occupe habituellement que de questions de régie interne comme les conditions matérielles de travail des journalistes affectés au Parlement ainsi que l'accréditation des journalistes qualifiés qui désirent devenir membres de la Tribune. En tant qu'institution, la Tribune n'a que très rarement eu des prises de position "politique", l'expression étant entendue dans son sens le plus large. Les raisons en sont (1) que les opinions des membres diffèrent sur la plupart des sujets, (2) que la plupart des membres le sont en tant que représentants d'organes d'information et non en tant qu'individus, et que ces employeurs peuvent avoir des opinions publiques sur bien des questions, et (3) que les journalistes couvrant la politique hésitent énormément à compromettre leur réputation d'honnêteté et d'équilibre en prenant collectivement position sur une question politique.

La liberté d'information étant cependant d'une importance

professionnelle vitale pour les journalistes, cette question en devient pratiquement une de régie interne pour les membres de la Tribune. Quotidiennement, notre tâche consiste à recueillir, à interpréter et à disséminer l'information gouvernementale et nous sommes en conséquence plus que la plupart frustrés par le climat de secret créé par les pratiques et par les politiques actuelles. On ne doit pas interpréter le présent mémoire comme représentant l'opinion unanime des membres de la Tribune. Il a cependant été endossé par l'assemblée générale de la Tribune. Certains de nos membres sont en désaccord avec certaines parties du mémoire; d'autres sont en total désaccord et d'autres finalement n'appuient pas l'idée même d'un mémoire estimant que la Tribune n'a pas à prendre collectivement position. Il va sans dire que tous les membres de la Tribune de la Presse sont parfaitement libres d'exprimer leur dissidence à votre comité.

Les membres qui ont endossé ce mémoire s'estiment justifiés de prendre collectivement position en raison de l'importance capitale de la liberté d'information non seulement pour les organes d'information mais aussi pour le public. Les organes d'information sont un lien - un lien important - entre les gouvernés et leur gouvernement. Toute politique ou tout acte du Parlement qui tend à renforcer ce lien intéresse au plus

haut point les membres de la Tribune de la Presse et commande leur appui.

Nous avons par ailleurs noté qu'il existe au point de départ une entente de principe entre le parti gouvernemental et les partis d'opposition sur la nécessité d'une plus grande liberté d'information. Il n'existe donc pas, de ce point de vue, de controverse partisane dans laquelle la Tribune de la Presse puisse être accusée de prendre parti. Les désaccords, dans une large mesure, portent sur la nature ainsi que sur la portée d'un projet législatif visant à faciliter l'accès à l'information gouvernementale. Estimant qu'il s'agit là de la préoccupation fondamentale de votre comité, c'est dans cet esprit que nous vous soumettons nos opinions.

LE PRINCIPE GÉNÉRAL

L'argument fondamental de la liberté d'information ne s'appuie pas sur le droit du public de savoir, ce qui d'ailleurs n'existe pas en droit et ne pourrait être accordé qu'en des termes très conditionnels, mais s'appuie sur le droit du public à un bon gouvernement. L'information recueillie dans la population appartient à cette population de la même manière que les impôts recueillis dans le public appartiennent au public. La collecte d'informations, tout comme la collecte

des impôts, par le gouvernement lui impose la responsabilité de répondre au public de l'utilisation qu'il fait de ces informations.

La méfiance du public à l'égard du gouvernement- c'est-à-dire ses doutes qu'il agisse en bon gouvernement - constitue l'une des données politiques les plus significatives de notre époque. Les causes de cette méfiance sont multiples mais l'une des plus importantes réside dans le fait que le public est plus instruit, plus articulé qu'auparavant, et en conséquence plus exigeant envers son gouvernement. S'il veut éliminer cette méfiance, le gouvernement doit être prêt à rendre publiques les informations à partir desquelles il a pris ses décisions et que le public a besoin de connaître pour être capable de mesurer la qualité de ces décisions. Toute tentative de contrôle de l'information engendre de la méfiance. Par exemple, lorsque le gouvernement canadien refuse de rendre publiques des informations sur le Canada qui sont par ailleurs disponibles aux États-Unis en vertu du Freedom of Information Act américain, les Canadiens ont raison de se méfier d'un gouvernement qui agit de la sorte et il est compréhensible qu'ils perdent confiance dans la dynamique de leur système démocratique. Selon nous, une loi sur la liberté d'information aurait dû être votée il y a bien longtemps. C'est pourquoi nous sommes déçus que le gouvernement ait imposé un nouveau délai en publiant un Livre vert sur la question. Nous

aurions préféré discuter dès maintenant d'un projet de loi.

Ceci dit, nous sommes cependant heureux que le gouvernement reconnaisse dans son Livre vert que l'information "recueillie aux frais des contribuables doit, dans la mesure du possible, être accessible au public", et nous désirons souligner l'engagement pris par le gouvernement de présenter un projet de loi garantissant l'accès plus libre à l'information gouvernementale. Bien qu'il ne s'agisse là que de déclarations de principes générales, elles n'en remettent pas moins en question la tradition du secret qui a prévalu jusqu'à aujourd'hui. En établissant clairement que, dans l'avenir, l'objectif devrait être le maximum d'accès plutôt que le maximum de secret, il devrait en résulter dès à présent que l'atmosphère de secret qui a toujours caractérisé le gouvernement aux niveaux politique et bureaucratique commence à se dissiper. Ce changement d'attitudes, s'il se réalise, pourrait fort bien s'avérer être la réalisation la plus importante d'une législation sur la liberté d'information. Quels que puissent être les défauts de la première version d'une telle législation (et notons ici que la loi américaine a fréquemment été amendée en tenant compte des expériences vécues), on pourra facilement les corriger dans la mesure où les ministres et les fonctionnaires auront accepté l'idée qu'un bon gouvernement présuppose un gouvernement plus ouvert.

INDEXER L'INFORMATION GOUVERNEMENTALE

La controverse actuelle entourant tout projet de loi sur la

liberté d'information provient des tentatives de préciser le principe général de l'accès pour assurer la confidentialité de certaines informations, et conséquemment des tentatives de mettre sur pied un mécanisme acceptable pour trancher les disputes. Avant de faire état de nos opinions sur ces questions, nous aimerions insister sur une autre question qui, on s'en étonne, n'a que très peu attiré l'attention publique. Il s'agit de la mise en place d'un système par lequel le gouvernement fera savoir quels sont les documents, les enregistrements, les données informatiques ainsi que toutes autres formes d'information disponibles. Toute loi sur la liberté d'information perdra beaucoup de sa portée si le public ne sait pas quelles sont les informations gouvernementales disponibles et ne sait pas où et comment se les procurer.

En Suède, semble-t-il, le gouvernement publie un registre des documents disponibles mais la définition des documents disponibles au public est beaucoup plus restrictive qu'on ne le croit généralement. Quoiqu'il en soit, le gouvernement canadien indique dans son Livre vert son intention de donner libre accès à un grand nombre de documents mais signale que la tenue d'un registre serait irréalisable. Le gouvernement semble vouloir favoriser une version du système en vigueur aux États-Unis où, nous semble-t-il, chaque ministère et agence est requis de rendre public un registre de ses modes d'opération, de ses règlements, de ses politiques, de ses décisions, etc., et toute personne désireuse d'obtenir une information n'a qu'à identifier

l'information qu'elle désire obtenir de manière telle qu'il soit possible à un fonctionnaire familier avec le dossier de trouver le document en question. Bien que cette façon de procéder puisse être satisfaisante au Canada, elle est cependant imprécise et incertaine, ouverte à l'interprétation et aux délais bureaucratiques et vraisemblablement susceptible de provoquer des problèmes administratifs et des disputes, voire des affrontements. Nous préférierions un mécanisme exigeant des ministères et des agences qu'ils publient une liste la plus précise possible des dossiers en leur possession. Chaque ministère et agence doit certainement conserver pour ses propres opérations un quelconque registre central des dossiers qu'ils possèdent. Pourquoi la loi n'exigerait-elle pas la publication régulière des titres des documents inscrits dans ce registre, accompagnée de notes explicatives où cela serait nécessaire?

Nous sommes également déçus que le Livre vert laisse à entendre que seules seront rendues publiques les informations recueillies après l'entrée en vigueur de la loi sur la liberté d'information. Nous admettons qu'il pourrait être coûteux, en même temps que complexe sur le plan administratif, de rendre disponibles les millions de documents que le gouvernement possède déjà, mais nous croyons qu'il vaut la peine de payer ce prix. Nous sommes fortement d'avis que les dossiers qui ont été constitués dans le passé doivent être aussi bien disponibles que les dossiers qui seront constitués dans l'avenir.

Théoriquement, toutes les informations qui ne seront pas

spécifiquement exclues par la loi seront disponibles au public. Il nous semble qu'il s'agit là d'une attitude passive. Le gouvernement ne fournira l'information que lorsqu'elle sera requise de le faire et que l'on aura vérifié si elle tombe sous le coup de l'une ou de l'autre des exceptions. Nous aimerions voir adopter une approche positive exigeant la publication automatique des documents qui ne tombent pas sous le coup des exceptions prévues par la loi ou à tout le moins informant le public qu'ils sont disponibles. Par exemple, la publication des rapports préparés par des consultants extérieurs au gouvernement devrait être automatique. Les rapports soumis par les inspecteurs fédéraux touchant la santé et la sécurité ainsi que les résultats des tests effectués sur des produits de consommation dans les laboratoires du gouvernement devraient être automatiquement disponibles. Le gouvernement agirait dans le sens de la bonne foi s'il créait dans chaque ministère et agence un mécanisme garantissant la publication automatique de certains types d'informations qui ne nécessitent pas d'être gardées secrètes. De la même manière que certains documents sont actuellement classés secrets, il serait certainement possible de classer les autres publics.

INFORMATION SECRÈTE

Nous nous pencherons maintenant sur la question de savoir quels types d'information peuvent demeurer secrets - c'est-à-dire faisant exception à la règle générale. Il n'y a pas de dispute sur le fait

que le gouvernement est en droit, et en fait doit, garder certains documents secrets - par exemple pour sauvegarder la sécurité nationale contre des ennemis étrangers, pour protéger la vie privée des citoyens et des corporations de qui le gouvernement exige des informations confidentielles, pour garantir la confidentialité des délibérations du Cabinet et des recommandations des fonctionnaires aux ministres. Il ne semble pas que le gouvernement et ses critiques aient bien de la difficulté à s'entendre sur des domaines généraux d'informations où le secret doit être permis. Le problème est cependant d'en arriver à des définitions précises qui protégeront le secret là où il est nécessaire tout en évitant qu'elles puissent être utilisées pour classer comme secrètes des informations qui devraient normalement être disponibles au public.

Le gouvernement a suggéré quelques définitions dans son Livre vert, mais nous sommes d'accord avec le comité non partisan de parlementaires sur la liberté d'information, l'Association du Barreau canadien, le groupe ACCESS et d'autres encore qui soutiennent que les définitions proposées sont trop larges pour être acceptables. Comme l'a souligné le comité des parlementaires, par exemple, le gouvernement suggère que soient gardés secrets les documents qui pourraient causer préjudice aux relations internationales, à la défense nationale ou aux relations fédérales-provinciales; ou qui pourraient violer le secret attaché aux délibérations du Cabinet, et ainsi de suite. Ainsi, pratiquement toutes les bribes d'information pourraient être déclarées secrètes puisqu'elles "pourraient" causer un préjudice. Nous croyons que les ministres et les fonctionnaires

désirant classer certaines informations secrètes devraient être prêts à garantir que leur publication "causerait" un préjudice aux relations internationales, à la défense nationale, etc.,.

Nous croyons également que le mot "préjudice" est beaucoup trop imprécis pour permettre des distinctions pratiques. Nous préférierions voir un autre mot ou une autre expression plus exacte, stipulant que la publication des informations "porterait" gravement atteinte aux relations internationales, à la défense nationale, etc.,.

Signalons également que presque toutes les activités fédérales ont une relation quelconque avec les provinces et nous sommes inquiets à la pensée que la catégorie "relations fédérales-provinciales" puisse être utilisée pour couvrir beaucoup plus d'informations qu'il ne serait normalement nécessaire sous ce titre. Même s'il est évident que le gouvernement fédéral peut parfois avoir besoin de négocier secrètement avec un gouvernement provincial, nous aimerions qu'il soit stipulé qu'une information touchant les relations fédérales-provinciales ne sera secrète que si sa publication causerait un préjudice sérieux à la conduite des relations fédérales-provinciales au Canada. Il va sans dire que toute cette question serait grandement plus simple si toutes les provinces adoptaient une loi sur la liberté d'information similaire.

Le problème de préciser les exceptions au principe général de la publication appartient vraisemblablement aux rédacteurs parlementaires qui travaillent selon les directives du gouvernement.

Nous espérons que ce comité fera clairement savoir au gouvernement que les exceptions suggérées dans le Livre vert sont beaucoup trop larges et nécessitent d'être redéfinies dans l'esprit des critères du gouvernement lui-même qui déclare dans le Livre vert que "les exceptions devraient être, dans la mesure du possible, (1) compatibles avec les besoins réels de protection de l'information dans le processus gouvernemental et être limitées à ceux-ci, (2) énoncées clairement, (3) peu nombreuses".

L'EXAMEN DU PROCESSUS

Peu importe que la loi et les règlements touchant au secret des informations gouvernementales soient les meilleurs et les plus clairs, il y aura toujours des disputes pour savoir si tel document est proprement classé lorsque classé secret. On peut imaginer deux sortes de disputes: (1) il peut y avoir la dispute technique où le ministre responsable ou le fonctionnaire n'a pas respecté les procédures prescrites par la loi ou a agi arbitrairement ou capricieusement en classant un document secret; (2) il peut également y avoir la dispute portant sur le jugement du ministre ou du fonctionnaire étant donné que le document en cause ne justifiait pas l'opinion selon laquelle la publication causerait un préjudice à l'intérêt public. La question alors soulevée est de savoir qui tranchera la poire entre la personne qui désire obtenir l'information et le ministère qui refuse de la dévoiler. C'est peut-être là l'élément le plus controversé du débat sur les propositions gouvernementales contenues dans le Livre vert.

Dans son document, le gouvernement souligne différentes procédures d'appel possibles de la décision d'un ministre de ne pas rendre publique une information touchant au secret. Il nous semble que cela soulève trois questions générales:

(1) devrait-il exister une autorité indépendante ayant le pouvoir d'examiner le document afin de voir, premièrement, si les procédures prévues ont été bel et bien suivies lorsque le document a été classé, et, deuxièmement, si le contenu du document justifiait le jugement à l'effet que sa publication porterait atteinte à l'intérêt public?

(2) si l'on devait accepter l'existence d'une telle autorité, devrait-il s'agir d'un tribunal judiciaire, d'un tribunal administratif quelconque ou d'un commissaire à l'information, sorte d'ombudsman?

(3) cette autorité indépendante devrait-elle avoir le pouvoir de renverser la décision d'un ministre et d'ordonner la publication de l'information?

Abordons d'abord le premier point; nous croyons fermement qu'une procédure de révision doive exister afin de vérifier le jugement et la décision d'un ministre ou d'un fonctionnaire. Sans une telle procédure, il pourrait s'avérer facile et on ne peut plus tentant pour des ministres ou d'autres personnes de classer secret du matériel dont la publication pourrait davantage s'avérer embarrassante que dangereuse. Il est également nécessaire qu'une telle procédure de révision soit élaborée si l'on veut que le public croie en l'efficacité de la loi sur la liberté d'information.

Quant au second point, nous suggérons la nomination d'un Commissaire à l'Information responsable devant le Parlement plutôt que la création d'un tribunal administratif ou le recours aux tribunaux judiciaires, procédures qui sont généralement lentes, intimidantes et dispendieuses.

Le Commissaire pourrait jouer un double rôle. Il pourrait recevoir les plaintes du public lorsqu'une information a été refusée,

il pourrait soulever le problème auprès des ministères concernés, il pourrait prendre connaissance de l'information demandée et il pourrait négocier une entente entre le requérant et le ministre concerné, par exemple en expurgeant le document de certains éléments et en permettant la publication du reste. Le Commissaire pourrait également jouer un rôle important en critiquant les ministères qui ne rendraient pas publiques les informations parce qu'elles n'ont pas été demandées par le public. Il pourrait critiquer les lenteurs dans la publication des rapports et des documents réguliers. En résumé, le Commissaire serait flexible et efficace et agirait comme défenseur de l'intérêt public en ce qu'il faciliterait à ce public l'accès à l'information gouvernementale.

Au cours des dernières années, le gouvernement a reconnu le besoin d'encourager les défenseurs de l'intérêt public dans bien des domaines de l'administration. Le Commissaire aux langues officielles a été nommé pour s'occuper des plaintes du public concernant l'administration de la Loi sur les langues officielles. Le Commissaire aux Droits de la personne sera le défenseur de l'intérêt public dans ce domaine. Des organismes tels l'Association des Consommateurs du Canada et la Canadian Broadcasting League ont été invités par le gouvernement à intervenir au nom de l'intérêt public auprès des organismes fédéraux de réglementation. De la même manière, le Commissaire à l'information pourrait représenter le public dans ses tentatives d'obtenir

des informations du gouvernement. Ni les tribunaux judiciaires, ni les tribunaux administratifs ne peuvent prétendre pouvoir jouer ce rôle.

Le troisième point est de savoir si une autorité indépendante, quelqu'en soit la forme, devrait avoir le pouvoir de renverser une décision ministérielle et d'ordonner la publication d'une information que le ministre avait déclarée secrète. Dans notre système de gouvernement, le Parlement est l'autorité suprême et les ministres sont responsables devant lui de leurs décisions. On peut difficilement concevoir qu'un tribunal administratif composé de personnes nommées ou même un Commissaire nommé par le Parlement puisse avoir le pouvoir de renverser la décision d'un ministre de la Couronne. C'est peut-être la raison pour laquelle l'Association du Barreau canadien ainsi que d'autres organisations ont suggéré que la procédure de révision relève de l'autorité des tribunaux judiciaires. Elles s'appuient en cela sur l'exemple américain où un citoyen à qui un ministère ou une agence fédéral a refusé une information peut en appeler aux tribunaux judiciaires et ces tribunaux, s'ils en décident ainsi, peuvent renverser la décision et ordonner la publication de l'information. Cependant, le système de gouvernement aux États-Unis est complètement différent du nôtre. Le pouvoir est partagé entre l'Exécutif et le Congrès et c'est le rôle des tribunaux judiciaires de trancher les litiges entre les deux: dans la situation qui nous occupe, les tribunaux ont à

décider si les pouvoirs du Congrès l'emportent sur les privilèges réclamés par l'Exécutif. Chez nous, il n'existe pas une telle division du pouvoir. Les ministres sont élus et sont directement responsables de leurs actes devant le Parlement; le Parlement peut demander à un ministre d'expliquer les raisons pour lesquelles il a refusé de divulguer une information. Nous ne devrions certainement pas demander aux tribunaux de décider en la matière puisqu'il s'agit là d'un privilège réservé au Parlement.

L'Association du Barreau ainsi que d'autres associations ont fait valoir qu'il était nécessaire de recourir aux tribunaux judiciaires parce que le Parlement n'a aucun contrôle ou, à tout le moins, n'a pas un contrôle aussi efficace qu'il devrait l'être. Ces associations soulignent que tant et aussi longtemps qu'un ministre peut s'appuyer sur la majorité que possède son parti aux Communes et dans les comités des Communes, il n'est pas réellement responsable devant le Parlement. Il s'agit évidemment là d'une critique fondamentale du système parlementaire tel qu'il a évolué au cours du dernier siècle et ses implications vont beaucoup plus loin que la seule question de la liberté d'information. Nous ne pensons pas cependant qu'il s'agisse là d'un argument valable de dire que, parce que les ministres ne sont pas parfaitement responsables devant le Parlement, ils devraient l'être devant des juges. En effet, cela affaiblirait encore davantage le Parlement. Le rôle de la Chambre des Communes serait diminué

puisque'un de ses privilèges aurait été transféré aux tribunaux judiciaires - sans compter que les tribunaux judiciaires ne sont, à la limite, responsable devant personne.

S'il ne s'agissait simplement que de donner aux tribunaux judiciaires le pouvoir d'examiner les documents litigieux afin de savoir si les procédures prescrites par la loi ont été respectées lorsque le document a été classé secret, nous n'aurions pas d'objection majeure. Il semble cependant que la suggestion soit que les tribunaux aient également le pouvoir de renverser la décision d'un ministre selon qui la publication de l'information pourrait être ou serait préjudiciable à la sécurité nationale, aux relations internationales, au secret des délibérations du Cabinet et le reste. Une telle décision ne s'appuierait pas sur des faits ou sur l'interprétation de la loi mais s'appuierait sur un jugement politique. Or les ministres sont élus et nommés spécifiquement pour remplir cette tâche et sont en conséquence responsables de leurs décisions. Si l'on confiait aux juges le pouvoir de renverser la décision d'un ministre, qui alors serait responsable si la publication de l'information s'avérait dans les faits préjudiciable à l'intérêt public? Nous demanderions alors aux tribunaux judiciaires de prendre des décisions essentiellement politiques.

Nous ne croyons pas qu'un Commissaire à l'information du type de celui que nous avons suggéré doive avoir le pouvoir de renverser

la décision d'un ministre. Tout ce problème ne doit cependant pas rester en plan. Ce que nous proposons, c'est que le Commissaire, lorsqu'il sera incapable d'en arriver à une entente avec un ministre à l'occasion d'un litige concernant la divulgation d'une information, fasse rapport à un comité spécial du Parlement. Ce comité ne devrait compter qu'un nombre restreint de membres seniors du Parlement et devrait se réunir à huit clos afin d'étudier les informations déclarées secrètes par un ministre mais que le Commissaire estimerait pouvoir être publiées sans porter atteinte à l'intérêt public. De la même manière que le Comité des Comptes publics, le Comité de la Liberté d'Information devait être présidé par un membre de l'Opposition et le gouvernement ne devait pas avoir une représentation majoritaire. Le Comité ferait évidemment rapport au Parlement et, tout en n'ayant pas le droit de révéler la nature des informations secrètes, pourrait émettre son opinion à partir de quoi un débat et un vote pourraient s'ensuivre. En dernière analyse, le ministre obtiendrait probablement la majorité des votes en Chambre et sa décision serait maintenue, mais la perspective de devoir d'abord défier le Commissaire, puis un comité spécial du Parlement avec toute la publicité que cela entraînerait, dissuaderait à coup sûr les ministres de classer à la légère des informations secrètes notamment dans le but d'éviter quelque embarras politique. En effet un cas évident de mauvais classement pour des raisons politiques pourrait être rapidement mis en lumière par le Commissaire et le Comité.

Une telle procédure aurait pour effet de renforcer le Parlement. Elle serait également plus rapide et moins dispendieuse que le recours aux tribunaux. Le débat et la décision politiques demeureraient entre les mains des représentants élus du peuple plutôt que de passer entre les mains des avocats et des juges.

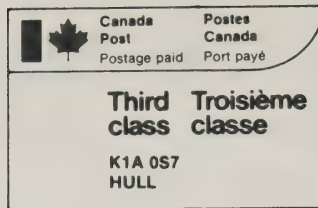
SOMMAIRE

La Tribune de la Presse parlementaire:

- (1) accueille favorablement l'engagement du gouvernement de présenter un projet de loi sur la liberté d'information; nous estimons que cette décision contribuera à dissiper l'atmosphère de secret qui enveloppe les activités du gouvernement fédéral,
- (2) insiste auprès du comité pour qu'il étudie la possibilité que soit publiée une forme quelconque d'index des dossiers et documents disponibles dans les ministères et agences,
- (3) suggère qu'une procédure pour classer les informations publiques soit établie de la même manière qu'il existe une procédure pour classer des informations secrètes,
- (4) estime que la définition des informations secrètes, telle que proposée dans le Livre vert, est beaucoup trop large. Les rédacteurs parlementaires devraient être invités à les réviser dans le sens même des déclarations gouvernementales contenues dans le Livre vert,
- (5) recommande la nomination d'un Commissaire à l'Information ayant

le pouvoir d'examiner les décisions ministérielles; de faire rapport devant un comité spécial du Parlement qui siégerait à huis clos; d'agir comme défenseur des citoyens et des organisations qui désirent obtenir des informations du gouvernement; et d'encourager et d'assister les ministères et les agences à augmenter le volume des informations disponibles au public.

En conclusion, nous désirons insister en affirmant que les défenseurs du secret dans les activités du gouvernement, bien que sincères, sont aveugles. Une population qui n'est pas informée est une population qui se méfie. Elle présume les pires actes de la part du gouvernement. Et lorsque des éléments d'information gardée secrète transpirent, leur importance est souvent exagérée. S'il devient plus ouvert, le gouvernement sera un meilleur gouvernement. Nous croyons qu'il est d'une importance vitale pour l'avenir de notre démocratie qu'une loi sur la liberté d'information exige que toute l'information détenue par le gouvernement soit disponible au public sauf là où elle doit demeurer secrète pour des raisons admises par le public et qui peuvent être débattues au Parlement.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Printing and Publishing,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7
En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT
à l'Imprimerie et Édition,
Approvisionnement et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

WITNESSES—TÉMOINS

From the Press Gallery:

Mr. Jean-Marc Poliquin, President;
Mr. Tony Westell, Journalist.

From the Canadian Federation of Agriculture:

Mr. Dobson Lea, President;
Mr. Glenn Flaten, 1st Vice-President;
Mr. David Kirk, Executive Secretary.

De la tribune de la presse:

M. Jean-Marc Poliquin, président;
M. Tony Westell, journaliste.

De la Fédération canadienne de l'agriculture:

M. Dobson Lea, président;
M. Glenn Flaten, premier vice-président;
M. David Kirk, secrétaire exécutif.

SENATE
HOUSE OF COMMONS

Issue No. 15

Thursday, March 9, 1978

Joint Chairmen:

Senator Eugene A. Forsey
Mr. Gerald W. Baldwin, M.P.

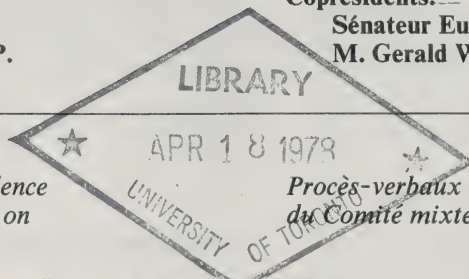
SÉNAT
CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 15

Le jeudi 9 mars 1978

Coprésidents:—

Sénateur Eugene A. Forsey
M. Gerald W. Baldwin, député



*Minutes of Proceedings and Evidence
of the Standing Joint Committee on*

*Procès-verbaux et témoignages
du Comité mixte permanent des*

Regulations and other Statutory Instruments

Règlements et autres textes réglementaires

RESPECTING:

Review of Statutory Instruments

CONCERNANT:

Examen des textes réglementaires

Third Session of the
Thirtieth Parliament, 1977-78

Troisième session de la
trentième législature, 1977-1978

STANDING JOINT COMMITTEE ON
REGULATIONS AND OTHER STATUTORY
INSTRUMENTS

Joint Chairmen:

Senator Eugene A. Forsey
Mr. Gerald W. Baldwin, M.P.

Vice-Chairman:

Mr. Kenneth Robinson, M.P.

Representing the Senate:

Senators:

Asselin	Ewasew
	Godfrey

Representing the House of Commons:

Messrs.

Baker (<i>Grenville-</i> <i>Carleton</i>)	Brewin
Béchar	Daudlin
	Hnatyshyn

COMITÉ MIXTE PERMANENT DES
RÈGLEMENTS ET AUTRES TEXTES
RÉGLEMENTAIRES

Coprésidents:

Sénateur Eugene A. Forsey
M. Gerald W. Baldwin, député

Vice-président:

M. Kenneth Robinson, député

Représentant le Sénat:

Les sénateurs:

Lafond	Riley
	Yuzyk—(7)

Représentants la Chambre des communes:

Messieurs

Holt (Mrs.)	Leblanc (<i>Laurier</i>)
Joyal	McKinley—(12)
Lambert (<i>Bellechasse</i>)	

(Quorum 7)

Les cogreffiers du Comité

Jacques Lahaie

Denis Bouffard

Joint Clerks of the Committee

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, MARCH 9, 1978
(16)

[Text]

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments met at 11:10 o'clock a.m. this day, the Joint Chairmen, Senator Eugene A. Forsey and Mr. Gerald W. Baldwin, presiding.

Members of the Committee present:

Representing the Senate: The Honourable Senators Forsey and Godfrey.

Representing the House of Commons: Messrs. Baldwin, Béchard, McKinley and Robinson.

In attendance: Mr. G. C. Eglington and Mr. M. Massey, Counsel to the Committee.

The Committee resumed consideration of its permanent reference section 26, The Statutory Instruments Act, 1970-71-72, c. 38. (See *Minutes of Proceedings, Thursday, November 24, 1977, Issue No. 1*).

On SOR/72-263 Sale of Postage Stamps Regulations

It was agreed,—That Counsel to the Committee correspond further with the Instruments Officer of the Department of Post Office with respect to certain comments by the Committee.

The Committee considered SOR/76-374 Ships' Deck Watch Regulations

On SOR/76-342 Schedule to the Hazardous Products Act, amendment

It was agreed,—That Counsel to the Committee correspond further with the Instruments Officer of the Department of Consumer and Corporate Affairs with respect to certain comments by the Committee.

On SOR/76-724 Regional Development Incentives Regulations amendment

It was agreed,—That Counsel to the Committee correspond further with the Instruments Officer of the Department of Regional Economic Expansion with respect to certain comments by the Committee.

The Committee considered SOR/77-82 Fire Detection and Extinguishing Equipment Regulations, amendment, SOR/77-280 National Parks Fishing Regulations, SOR/77-356 Manitoba Fishery Regulations, amendment, SOR/76-15, SOR/76-678, SOR/76-791, SOR/77-206 Prohibited Weapons Orders, SOR/77-237 Canada Labour Relations Board Regulations amendment, SOR/77-331 Canadian Commercial Corporation Goods Exported Regulations, amendment, SOR/77-333 Canadian Manufactured Tires and Tubes (Exported Vehicles) Drawback Regulations, amendment.

On SOR/77-597 Fuels Information Regulations, No. 1

It was agreed,—That Counsel to the Committee correspond further with the Instruments Officer of the Department of

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 9 MARS 1978
(16)

[Traduction]

Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires se réunit aujourd'hui à 11 h 10 sous la présidence du sénateur Eugene A. Forsey et de M. Gerald W. Baldwin (coprésidents).

Membres du Comité présents:

Représentant le Sénat: Les honorables sénateurs Forsey et Godfrey.

Représentant la Chambre des communes: MM. Baldwin, Béchard, McKinley et Robinson.

Aussi présents: M. G. C. Eglington et M. M. Massey, conseillers du Comité.

Le Comité poursuit l'étude de son ordre de renvoi permanent, article 26, Loi sur les textes réglementaires, 1970-1971-1972, c. 38. (Voir *procès-verbal du jeudi 24 novembre 1977, fascicule n° 1*).

DORS/72-263—Règlement concernant la vente de timbres-poste.

Il est convenu,—Que le conseiller du Comité communique de nouveau avec le préposé aux textes réglementaires du ministère des Postes concernant certains commentaires faits par le Comité.

Le Comité étudie le DORS/76-374—Règlement sur les quarts à la passerelle des navires.

DORS/76-342—Annexe de la Loi sur les produits dangereux—Modification.

Il est convenu,—Que le conseiller du Comité communique de nouveau avec le préposé aux textes réglementaires du ministère de la Consommation et des Corporations concernant certains commentaires faits par le Comité.

DORS/76-724—Règlement sur les subventions au développement régional—Modification.

Il est convenu,—Que le conseiller du Comité communique de nouveau avec le préposé aux textes réglementaires du ministère de l'Expansion économique régionale concernant certains commentaires faits par le Comité.

Le Comité étudie le DORS/77-82—Règlement sur le matériel de détection et d'extinction d'incendie—Modification, le DORS/77-280—Règlement sur la pêche dans les parcs nationaux, le DORS/77-356—Règlement de pêche du Manitoba—Modification, le DORS/76-15, le DORS/76-678, le DORS/76-791, le DORS/77-206—Décrets sur les armes prohibées, le DORS/77-237—Règlement du Conseil canadien des relations du travail—Modification, le DORS/77-331—Règlement sur les marchandises exportées par la Corporation commerciale canadienne—Modification, le DORS/77-333—Règlement sur le drawback relatif aux pneus et chambres à air de fabrication canadienne (véhicules exportés)—Modification.

DORS/77-597—Règlement n° 1 concernant les renseignements sur les combustibles.

Il est convenu,—Que le conseiller du Comité communique de nouveau avec le préposé aux textes réglementaires du

Fisheries and Environment with respect to certain comments by the Committee.

The Committee considered SOR/77-634 Atlantic Crab Fishery Regulations amendment, SOR/77-638 Prince Edward Island Fishery Regulations, amendment, SOR/77-647 Aircraft Minimum Equipment List Order, SOR/77-675 Masters and Mates Examination Regulations, amendment, SOR/77-678 General Radio Regulations, Part II, amendment, SOR/77-681 General Radio Regulations, Part I, amendment, SOR/77-691 National Harbours Board Operating By-law, amendment, SOR/77-692 Advance Payments for Crops Regulations, SOR/77-768 Atlantic Fishery Regulations, amendment, SOR/77-877 Prohibited Weapons Order, No. 7, SOR/77-232 Laurentian Pilotage Tariff Regulations, amendment, SOR/77-239 Ontario Vegetable Growers' Marketing-for-Processing Order, SOR/77-338 Lauzon Dry Docks Regulations, amendment, SOR/77-347 Canadian Vickers Dry Dock Regulations, amendment, SOR/77-422 Manufacturers in Bond Departmental Regulations, SOR/77-829 Dairy Herd Inspection Fees Order, amendment, SOR/77-830 Quarantine and Inspection Service Fees Order, amendment, SOR/77-845 Prince of Wales Martello Tower National Historic Park Order, SOR/77-859 Prince Edward Island Grain Order, SOR/77-860 Radio Interference Regulations, amendment, SOR/77-894, SOR/77-896, SOR/77-898 Radiation Emitting Devices Regulations, amendments, SOR/77-1027 Hazardous Products (Hazardous Substances) Regulations, amendment, SOR/77-1086 Sunshine Coast Queen Order, SI/76-94 Side Shows and Concessions Remission Order, SI/77-4 Boeing 747SP Tooling Remission Order, SI/77-6 CP-140 Aurora.

Counsel to the Committee answered questions.

The Joint Chairman authorized that certain correspondence and comments by Counsel to the Committee be printed *in extenso* in the evidence of this day's meeting.

At 12:12 o'clock p.m. this day, the Committee adjourned to the call of the Chair.

ministère des Pêches et de l'Environnement concernant certains commentaires faits par le Comité.

Le Comité étudie le DORS/77-634—Règlement de pêche du crabe de l'Atlantique—Modification, le DORS/77-638—Règlement de pêche de l'Île-du-Prince-Édouard—Modification, le DORS/77-647—Ordonnance sur la liste d'équipement minimal d'un aéronef, le DORS/77-675—Règlement sur les examens de capitaine et de lieutenant—Modification, le DORS/77-678—Règlement général sur la radio, Partie II—Modification, le DORS/77-681—Règlement général sur la radio, Partie I—Modification, le DORS/77-691—Règlement d'exploitation du Conseil des ports nationaux—Modification, le DORS/77-692—Règlement sur le paiement anticipé des récoltes, le DORS/77-768—Règlement de pêche de l'Atlantique—Modification, le DORS/77-877—Décret sur les armes prohibées (n° 7), le DORS/232—Règlement sur les tarifs de l'Administration de pilotage des Laurentides—Modification, le DORS/77-239—Décret sur les légumes de l'Ontario destinés à la transformation, le DORS/77-338—Règlement sur les cales sèches de Lauzon—Modification, le DORS/77-347—Règlement sur les cales sèches de la Canadian Vickers—Modification, le DORS/77-422—Règlement ministériel sur les fabricants entrepositaires, le DORS/77-829—Décret sur les frais d'inspection des bovins laitiers—Modification, le DORS/77-830—Ordonnance sur les droits applicables aux services de quarantaine et d'inspection—Modification, le DORS/77-845—Décret sur le parc historique national de Prince of Wales Martello Tower, le DORS/77-859—Décret sur les grains de l'Île-du-Prince-Édouard, le DORS/77-860—Règlement sur le brouillage radioélectrique—Modification, les DORS/77-894, DORS/77-896, DORS/77-898—Règlement sur les dispositifs émettant des radiations—Modifications, le DORS/77-1027—Règlement sur les produits dangereux (substances dangereuses)—Modification, le DORS/77-1086—Décret sur les pouvoirs de la Corporation de disposition des biens de la Couronne (vente du Sunshine Coast Queen), le TR/76-94—Décret de remise sur les attractions foraines et les concessions de carnivals, le TR/77-4—Décret de remise visant l'outillage devant servir à la production du Boeing 747SP, le TR/77-6—Décret de remise CP-140 Aurora.

Le conseiller du Comité répond aux questions.

Le coprésident autorise qu'une certaine correspondance et les commentaires faits par le conseiller du Comité soient joints *in extenso* aux témoignages de la séance d'aujourd'hui.

A 12 h 12, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le cogreffier du Comité

Jacques Lahaie

Joint Clerk of the Committee

EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Thursday, March 9, 1978

• 1112

[Texte]

The Joint Chairman (Senator Forsey): Order. The first thing we have this morning is SOR/72-263—Sale of Postage Stamps Regulations, which was before the Committee May 1, 1975, and November 9, 1976. Is there anything fresh to be printed here, Mr. Counsel?

Mr. G. C. Eglington (Counsel to the Committee): The letter from Mr. Uberig of . . .

The Joint Chairman (Senator Forsey): Yes, they are attached here.

Mr. Eglington: . . . June 30.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I am sorry. I just saw the first stuff on top here.

Mr. Eglington: My letter to Mr. Uberig of April 26. Mr. Uberig's letter of April 18 and my letter to Mr. Uberig of November 17, 1976.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Those should be printed.

Mr. Eglington: They are fresh, if the Committee wishes to.

November 17, 1976

J. E. Uberig, Esq.,
Assistant Deputy Postmaster General
(Corporate Affairs)
Sir Alexander Campbell Building,
Confederation Heights,
OTTAWA, Ontario K1A 0B1

Re: SOR/72-263, Sale of Postage Stamps Regulations

Dear Mr. Uberig:

The Committee considered the above Regulations once more on 9th instant in conjunction with your letter of 15th July last. The Committee was satisfied on the point it had previously raised as to the definition of "postmaster".

The Committee could not see, however, how the proposed delegation of authority to which you refer would meet the point it had raised (see my letter of 15th October 1975, para. 3). The delegation of authority provided for in section 5(3) of the Post Office Act does not seem relevant to the problem at hand, for it provides for delegation to "assistant deputy postmasters general, regional general managers and directors of postal districts . . .". The Regulations purport to confer powers on postmasters who would seem, especially in light of the definition given in the Regulations, to be more lowly placed officers than any referred to in section 5(3) of the Act. Consequently, unless it is intended to vest the powers at present given by the Regulations to a postmaster in a regional general manager or a director of a postal district, and to invest that officer with the Postmaster General's authority pursuant

TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le jeudi 9 mars 1978

[Traduction]

Le coprésident (le sénateur Forsey): A l'ordre. Le premier règlement que nous avons ce matin est le DORS/72-263, Règlement concernant la vente de timbres poste, que nous avons déjà étudié le premier mai 1975 et le 9 novembre 1976. Monsieur le conseiller y a-t-il quelque chose à imprimer?

M. G. C. Eglington (Conseiller du comité): Une lettre de M. Uberig du . . .

Le coprésident (le sénateur Forsey): Oui, les documents sont là.

M. Eglington: . . . 30 juin.

Le coprésident (le sénateur Forsey): Je regrette. Je viens d'apercevoir les documents sur le dessus du paquet.

M. Eglington: Ma lettre à M. Uberig du 26 avril. Une lettre de M. Uberig du 18 avril et ma réponse à M. Uberig du 7 novembre 1976.

Le coprésident (sénateur Forsey): Il faudrait les consigner.

M. Eglington: Si le comité le désire, ce sont des nouveaux documents.

Le 17 mars 1976

Monsieur J. E. Uberig
Sous-ministre adjoint des postes
(Affaires collectives)
Immeuble Alexander Campbell
Confederation Heights
OTTAWA (Ontario) K1A 0B1

Objet: DORS/72-263, Règlement concernant la vente de timbres-poste

Monsieur,

Le Comité a étudié de nouveau le Règlement susmentionné le 9 de ce mois, à la suite de votre lettre du 15 juillet dernier. Le Comité juge que la question concernant les définitions de «maître de poste» a été réglée de façon satisfaisante.

Le Comité ne voit pas, cependant, comment la délégation de pouvoir prévue, à laquelle vous faites allusion, pourrait résoudre la question qui a été soulevée à ce sujet (voir ma lettre du 15 octobre 1975, paragraphe 3). La délégation de pouvoir prévue au paragraphe 5(3) de la Loi sur les postes ci-jointe ne semble pas pertinente, car elle porte sur la délégation de pouvoir «aux sous-ministres adjoints des postes, aux directeurs généraux régionaux et aux directeurs de districts postaux . . .». Le règlement vise à conférer des pouvoirs aux maîtres de poste qui sont, particulièrement à la lumière de la définition donnée dans le règlement, des fonctionnaires moins importants que ceux mentionnés au paragraphe 5(3) de la Loi. En conséquence, le Comité ne croit pas que l'on tienne compte de sa première objection, à moins que les règlements visent à conférer des pouvoirs qui sont actuellement dévolus aux maîtres de

[Text]

to section 5(3) of the Act, the Committee does not consider that its original objection will be met.

The Committee can not accept that it is unnecessary to set out a procedure for cancelling licences to sell postage stamps. If the Legal Advisers to the Privy Council Office are correct in their view that a decision to cancel such a licence is an administrative decision—a view which superficially, at least, is inconsistent with the views of the Department of Justice as to the cancellation of an aircraft operator's licence—the Committee considers it all the more important that a procedure be prescribed, since recourse to section 28 of the Federal Court Act will be precluded. The Committee regards it as essential that the licensee be given reasons for cancellation, and a right to be heard. The Committee has adopted the position that the rudimentary safeguards of natural justice must be included in the Regulations.

The Committee noted that the procedural requirements it desires have been included in the Second Class Mail Regulations, sections 4(4)(b) and 7(1) (as added by SOR/76-241), in respect of refusals of registration. The Committee believes that licensed stamp sellers are worthy of equivalent protection and consideration.

Yours sincerely,

G. C. Eglington.

18 April 1977

Mr. G. C. Eglington

Counsel

Standing Joint Committee on Regulations

and Other Statutory Instruments

The Senate

Ottawa, Ontario

K1A 0A4

Re: SOR/72-263, SALE OF POSTAGE STAMPS
REGULATIONS

Dear Mr. Eglington:

This refers to previous correspondence concerning the above-noted matter.

With regard to sections 3(2), 6(2) and 7 of the Post Office Regulations which empower any postmaster to require information additional to that specified in the schedules of the Regulations and to grant or to withhold a licence, it is our intention, as stated in our letter of 15 July 1976, to amend the Regulations to reflect the delegation of authority contained in subsection 5(3) of the Post Office Act, that is, the word "postmaster" will be replaced by "district director".

You stated in your letter of 17 November 1976 that the Committee cannot accept that it is unnecessary to set out a procedure for cancelling licences to sell postage stamps. I would like to explain that stamp sellers are agents employed when service to the public requires it. Therefore, their service would no longer be required in cases where public service

[Translation]

poste, aux directeurs généraux régionaux et aux directeurs de districts postaux et à conférer à ces fonctionnaires les pouvoirs conférés au ministre des Postes au paragraphe 5(3) de la Loi.

Le Comité ne peut admettre qu'il ne soit pas nécessaire d'instituer une méthode à suivre pour la révocation des permis de vente de timbres-poste. Si les conseillers juridiques du bureau du Conseil privé ont raison de voir une décision administrative dans une décision de ce genre, opinion qui, superficiellement du moins, contredit la décision du ministère de la Justice concernant la révocation d'un permis de pilotage, le Comité considère qu'il est d'autant plus important qu'une procédure soit établie puisqu'il sera désormais impossible d'invoquer l'article 28 de la Loi sur la Cour fédérale. Le Comité juge qu'il est essentiel que les détenteurs de permis aient droit d'être entendu et qu'on leur communique les raisons de la révocation de leur permis. Le Comité est d'avis que les garanties élémentaires de la justice naturelle doivent faire partie du règlement.

Le Comité a noté que les conditions qu'il souhaite ont été ajoutées au Règlement sur les objets de deuxième classe à l'alinéa 4(4) b) et au paragraphe 7(1) (telles qu'ajoutées par le DORS/76-241), concernant le refus d'enregistrement. Le Comité juge que les vendeurs autorisés de timbres-poste méritent qu'on leur accorde une protection et une importance égales.

Veuillez recevoir, monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

G. C. Eglington

Le 18 avril 1977

M. G. C. Eglington

Conseiller juridique

Comité mixte permanent des Règlements

et autres textes réglementaires

Le Sénat

Ottawa (Ontario)

K1A 0A4

Objet: DORS/72-263, Règlement concernant la vente des timbres-poste.

Monsieur,

La présente fait suite à la correspondance échangée précédemment à propos du Règlement ci-dessus.

En ce qui concerne les paragraphes 3(2), 6(2) et l'article 7 du Règlement sur les postes, qui autorisent tout maître de poste à exiger des renseignements en plus de ceux qui figurent aux annexes de ce Règlement, et à octroyer ou à refuser un permis, nous avons l'intention, comme nous l'indiquions dans notre lettre du 15 juillet 1976, de modifier le Règlement pour qu'il tienne compte de la délégation de pouvoir prévue au paragraphe 5(3) de la Loi sur les postes, à savoir que l'expression «maître de poste» sera remplacée par l'expression «directeur de district postal».

Vous indiquez dans votre lettre du 17 novembre 1976 que le Comité ne peut accepter qu'il soit inutile de fixer une procédure pour l'annulation des licences de vente des timbres-poste. J'aimerais expliquer que les vendeurs de timbres sont des agents employés quand les besoins du service à assurer au public le réclament. Ils deviennent donc inutiles lorsque la

[Texte]

demand falls off or grows to a point where it is necessary to open a sub office or postal station. If two or three stamp agents are operating in an area where the additional services provided by a sub office become necessary, the agents may draw off enough revenue from the sub office to prevent a viable alternative and, therefore, it would become necessary to cancel their licences. Also, if we have an agent in a relatively unsuitable location and a better location becomes available, we believe that we must have the right to replace the agent in the interest of better service to the public.

If you have any further comments or questions on any of the above subjects, please do not hesitate to get in touch with me.

Yours sincerely,

J. E. Uberig
Assistant Deputy Postmaster General
Corporate Affairs

April 26, 1977

J. E. Uberig, Esq.,
Asst. Deputy Postmaster General . . .
Corporate Affairs,
Sir Alexander Campbell Building,
Confederation Heights,
OTTAWA, Ontario K1A 0B1

Re: SOR/72-263, Sale of Postage Stamps regulations

Dear Mr. Uberig:

Thank you for your letter of 18th instant and for clarifying the nature of the amendment to the Regulations.

As to the possible application of the rules of natural justice to licence cancellation, the Post Office could not be precluded from cancelling a licence on the grounds you mention simply because a procedure was prescribed under which the Post Office had to give the reason for the cancellation and hear any representation the licensee might wish to make. After all, if the reason is good it can not become otherwise by being made known. On the examples you have given, a licensee, when notified of the reason, might well decide he had no representation to make or he may, for instance, feel that the Post Office were deluded in thinking another location would be more suitable than his. He may even be able to advance a convincing argument to that effect. On the other hand, he may fail to convince the Post Office, but at least he will have had his say.

The Committee has never envisaged that the application of the rules of natural justice should turn a licence to sell stamps into some species of untouchable property. If there is good and

[Traduction]

demand disparaît ou lorsqu'elle augmente à un point tel qu'il est indispensable d'ouvrir une succursale ou un bureau de poste. Lorsque deux ou trois agents vendent des timbres dans un secteur où les services supplémentaires d'une succursale deviennent nécessaires, ils peuvent constituer, pour la succursale, un manque à gagner suffisamment important pour que cette solution ne soit plus acceptable et, de ce fait, il devient indispensable d'annuler leur permis. De même, lorsqu'un agent opère dans un secteur relativement peu propice et qu'un emplacement plus favorable se présente soudain, nous pensons avoir le droit de remplacer l'agent afin d'assurer un meilleur service auprès du public.

Si vous avez d'autres questions ou commentaires à formuler concernant l'un des sujets ci-dessus, n'hésitez pas à prendre contact avec moi.

Veuillez agréer, monsieur, l'assurance de mes sentiments distingués.

Le Sous-Ministre adjoint des postes
Affaires collectives
J. E. Uberig

Le 26 avril 1977

Monsieur J. E. Uberig,
Sous-ministre adjoint des Postes
Affaires collectives
Immeuble Sir Alexander Campbell
Confédération Heights
Ottawa (Ontario)
K1A 0B1

Objet: DORS/72-263, Règlement concernant la vente de timbres-poste

Monsieur,

J'accuse réception de votre lettre du 18 courant et vous remercie d'avoir précisé la nature de la modification au Règlement.

En ce qui concerne le respect des principes de justice naturelle dans le cas d'une annulation de permis, on ne peut empêcher le ministère des Postes d'annuler un permis pour les motifs que vous avez mentionnés, tout simplement parce qu'une procédure est prévue au terme de laquelle le ministère des Postes devait fournir la raison de l'annulation et entendre toute représentation que le détenteur souhaitait faire valoir. Après tout, si la raison invoquée est valable, sa divulgation ne risque pas de la compromettre. Dans les exemples que vous avez soumis, quand un détenteur de permis, est informé de la raison invoquée, il peut très bien conclure qu'il n'a aucune représentation à faire, on peut, par exemple, estimer que le ministère des Postes s'est trompé en jugeant qu'un autre local puisse lui convenir mieux que le sien. Il peut même être en mesure de faire valoir un point de vue convaincant à cet effet; d'autre part, il peut ne pas parvenir à convaincre le ministère des Postes, mais il aura au moins eu son mot à dire.

Le Comité n'a jamais songé que le respect des principes de justice naturelle puisse signifier que la détention d'un permis de vente de timbres-poste soit assimilable à la jouissance d'un

[Text]

sufficient reason for cancellation, it should be made known to the licensee and, since it is good and sufficient, it will be able to withstand any argument advanced by that licensee. Perhaps my several letters were not sufficiently clear in making the point that the Committee does not seek to interfere with the freedom of administrative action of the Post Office or the legitimate business or other grounds which might lead the Post Office to cancel a licence. It has simply sought to attach to the discretion to cancel a licence the safeguards of natural justice to the end that cancellation will take place for a proper purpose and be seen so to take place.

I apologize for any misunderstanding on this point to which my letters may have given rise.
Yours sincerely,

G. C. Eglington.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Yes.

Mr. Robinson: Mr. Chairman, as far as this first item is concerned, it seems that my documentation is missing one sheet. It would appear to be page one of Mr. Uberig's letter, but I do not know the date of it because the first page is what is missing. It follows a letter of November 24, 1975, from Mr. Uberig to Mr. Eglington; then, following that, I have a page two and a page three . . .

Mr. Eglington: The reason for that, Mr. Robinson, is that Mr. Uberig's letter of that date dealt with about a dozen different post office regulations and all that has been reproduced is that part of the letter that deals with this particular regulation.

Mr. Robinson: All right, then. There is nothing really missing.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): As you can see.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Do any members wish to ask questions on this or shall we ask counsel to comment further?

Mr. Robinson: There is a note on page 7 of some comments. The last paragraph says:

Since a further delay in modifying these Regulations is certain, the Committee has the opportunity to make further representations.

What representations are we talking about there?

Mr. Eglington: Mr. Robinson, there again, I suppose, one suffers from wanting to cut down on the cost of reproduction. That was the last page of a comment on a whole slew of postal regulations and the date of that comment was July 29, 1976. Since then, further representations have been made. They were made on November 17, 1976, in the ensuing correspondence.

Mr. Robinson: Following that, I am satisfied with that, it seems that through this series of correspondence many of the things have been resolved in most ways, and we get finally to

[Translation]

droit intouchable. S'il existe un motif valable et suffisant pour justifier l'annulation, le détenteur de permis doit en être informé et, puisque ladite raison est valable et suffisante, elle saura résister à tout point de vue que celui-ci pourra invoquer. Il se peut que toutes les lettres que je vous ai envoyées n'aient pas suffisamment précisé que le Comité ne cherche pas à gêner la liberté d'action du ministère des Postes dans le domaine administratif, à intervenir dans ses affaires légitimes ou à saboter les autres motifs qui peuvent le pousser à annuler un permis. Il a simplement cherché à assurer que, quand s'exerce son pouvoir discrétionnaire d'annuler un permis, les principes de justice naturelle soient respectés afin que cette annulation se fasse pour une raison valable et qu'elle soit ainsi vue.

Je vous prie d'excuser le malentendu auquel mes lettres auraient pu donner lieu sur cette question et vous prie d'agréer, Monsieur, l'assurance de ma considération distinguée.

G. C. Eglington

Le coprésident (sénateur Forsey): Oui.

M. Robinson: Monsieur le président, il semble manquer une feuille dans ma documentation sur ce premier article. Cela semble être la première page d'une lettre de M. Uberig, mais j'en ignore la date puisque cette page n'est pas là. Cela fait suite à une lettre de M. Eglington à M. Uberig du 24 novembre 1975; après quoi j'ai la page 2 et 3 . . .

M. Eglington: L'explication, monsieur Robinson, c'est que cette lettre de M. Uberig portait sur une douzaine de règlements des postes et nous n'avons reproduit que la partie portant sur ce règlement en particulier.

M. Robinson: Bon, très bien. Il ne manque donc rien.

Le coprésident (M. Baldwin): Comme vous pouvez le constater.

Le coprésident (sénateur Forsey): Y a-t-il des membres qui ont des questions ou devons-nous demander d'autres explications au conseiller?

M. Robinson: Il y a un commentaire au bas de la page 8. Au dernier paragraphe on peut lire:

Étant donné qu'il faudra encore un certain temps pour modifier ces règlements, le comité aura l'occasion d'exprimer d'autres commentaires à ce sujet.

De quel commentaires s'agit-il?

M. Eglington: Encore une fois, monsieur Robinson, le mal vient de ce qu'on cherche à comprimer les frais de reproduction. Il s'agit de la dernière page d'un commentaire sur toute une série de règlements postaux et ce commentaire remonte au 29 juillet 1976. Depuis lors, d'autres commentaires ont été faits. Ils ont été faits le 17 novembre 1976 dans la correspondance qui a suivi.

M. Robinson: Cela me semble très bien; vient ensuite toute une série de lettres qui semblent avoir réglé beaucoup de choses; et nous arrivons enfin à une lettre du 30 juin 1977 et que M. Uberig vous a adressée. Au dernier paragraphe il dit:

[Texte]

the letter of June 30, 1977, which is Mr. Uberig's letter to you. He says, in his last paragraph:

In light of this explanation, we feel that it is not necessary to set out a procedure for cancelling a license in the Regulations whereby a licensee would be provided with an opportunity to be heard. I wondered, in view of this previous representation to try to explain this away, whether you, as our counsel, feel satisfied that there is no further concern?

Mr. Eglington: The Post Office has shown a great deal of ingenuity throughout this correspondence in coming up with one answer, and then when that was met, coming up with yet another one. And this letter of June 30 I find peculiar, because the Post Office is now coming around to saying, "Well, it is not a matter of a licensor or a licensee, it is a matter of a contract, and we do not need to give people the opportunity to be heard if we are going to cancel the contract." But what sort of contract is it if it can be unilaterally cancelled on one side without a breach?

• 1115

Mr. Robinson: I get a general feeling throughout this correspondence that the Post Office was trying to look at the practicality of making some of these changes and maybe doing it somewhat arbitrarily. But, for instance, in my riding there may be a location for a sub-post office at the present time and then over a period of time there is no business or there is a build-up further on as re-development... there is a build-up and they say, "Instead of having it at this corner we should have it two or three blocks away at this corner to service the people properly." Now, the complaint that you get is from the little store keeper who has had this contract over a period of years, and he says, "Why are you taking it away from me? I want it here; I need it." But the Post Office is saying, "The need is not where you now have your store but in some other location."

Mr. Eglington: That seems to me, as I tried to point out to Mr. Uberig in my letter of April 26 of last year, a perfectly valid reason for terminating a licence, and it does not lose any of its validity by telling the man why the licence is being taken away, that there is a better site available. And if you tell the man that, he may be able to come and establish to the Post Office that they have got it all wrong, or he may not be able to establish that, or he may wish to make no representation at all. But as the regulation now stands, the Post Office simply says, "That is it, it is going!"

Mr. Robinson: But I do not think they do it quite that arbitrarily. I bring this up from a practical point of view in my own riding where a change was made and it was a logical change and the Post Office came forward and was able to say that they had all the facts and figures—that it was a loss operation, they had all kinds of facts and figures by way of a catchment area study indicating where the logical place for this sub post office was. And even a blind man would have agreed that what they were coming up with was quite satisfactory and they certainly did not arbitrarily just take this licence away.

[Traduction]

À la lumière de cette explication, nous estimons qu'il n'est pas nécessaire de tirer les modalités d'annulation d'un permis dans les règlements, modalités qui permettraient à un titulaire de permis de se faire entendre. Compte tenu de nos commentaires précédents, pourriez-vous nous expliquer cela, nous dire si en tant que conseiller vous croyez qu'il n'y a pas lieu de s'inquiéter?

M. Eglington: Dans tout cet échange, de correspondance, les postes ont fait preuve de beaucoup d'astuce en donnant une série de réponse une à la fois. Je trouve que cette lettre du 30 juin tout à fait particulière, parce que les Postes nous disent, «Bien, ce n'est pas une question de titulaire de permis, il s'agit d'une entente contractuelle, et dans le cas de l'annulation d'un permis nous ne donnons pas l'occasion aux gens de se faire entendre.» Mais quelle sorte de contrat est-ce donc, s'il peut être annulé unilatéralement?

M. Robinson: En lisant cette correspondance j'ai eu l'impression que les Postes s'étaient demandé s'il serait pratique de faire certains de ces changements et peut-être de les faire arbitrairement. Mais dans ma circonscription, par exemple, il peut y avoir un sous-bureau de poste et après un certain temps les affaires diminuent ou il y a un développement qui se fait plus loin... Et alors on dit, «Il vaudrait mieux que ce sous-bureau de poste soit situé trois blocs plus loin pour mieux servir les gens.» Alors vous recevez une plainte du petit détaillant ayant eu ce contrat pendant un certain nombre d'années, et il dit: «Pourquoi me l'enlevez-vous? Je le veux ici, j'en ai besoin.» Mais les Postes disent, «Le besoin n'est pas là mais ailleurs.»

M. Eglington: Comme je l'ai dit à M. Uberig dans ma lettre du 26 avril de l'an dernier, cela me semble une raison tout à fait valable pour annuler un permis, et cela n'enlève rien à sa validité de dire à la personne pourquoi le permis est annulé: un meilleur emplacement est disponible. Si vous fournissez cette explication au titulaire, il pourra peut-être prouver aux Postes que c'est une erreur, ou il ne le pourra pas; ou il ne dira peut-être rien du tout. Mais selon le règlement actuel, les Postes disent simplement, «C'est terminé, c'est annulé.»

M. Robinson: Mais je ne crois pas qu'ils agissent de façon aussi arbitraire. Je pose la question sur le plan pratique, les Postes ont fait un changement dans ma propre circonscription, et c'était un changement logique, ils ont expliqué qu'ils avaient des chiffres et des faits, que c'était une exploitation déficitaire, ils avaient toute sorte de faits et de chiffres suite à une étude du marché de la région indiquant l'emplacement logique pour ce sous-bureau de poste. Et même un aveugle aurait été d'accord et ce permis n'a certainement pas été annulé de façon arbitraire.

[Text]

Mr. Eglington: All the Committee has ever wanted to have this long correspondence is for the regulations to reflect what you indicate is in fact done: that the reasons are given, and that it is not done arbitrarily. But as the regulation now stands, the licensee can simply receive a notification that his licence is cancelled—full stop.

Mr. Robinson: I wonder whether it might not be in order then to ask the Post Office once again on what criteria they actually base this decision when they do it so arbitrarily and do they in fact advise the individual of the reasons for taking the licence away.

The Joint Chairman (Senator Forsey): If I may intervene at this point, it does not seem to me in fact to quite meet the situation, because surely what we want is something in the regulations to make clear what the criteria are, so that it is not something left to the Post Office to tell us, "Well, this is the way we do it and it is all right." I thought counsel's point was that we need something down in black and white to protect the licensee from arbitrary action, and not simply an assurance from the Post Office that they do not take any arbitrary action.

Mr. Eglington: The original point was to give the licensee at least the opportunity to be heard—to make representations, to know why his licence is being taken away, and then to be able to make representations to the Post Office. Maybe the Post Office does make mistakes occasionally.

Senator Godfrey: Yes, but in their letter they say, "Well, we call it a contract, so anybody can cancel a contract without giving any reasons, and we got around this principle of natural justice by calling it a contract rather than a licence." Well, that is ridiculous.

Mr. Eglington: They have not made breach of the contract, so how can they repudiate it?

Senator Godfrey: Yes. Except that there is a provision in the contract that you can unilaterally cancel without reason and do it. But that does not take care of the fundamental principle, which is the rule of natural justice.

The Joint Chairman (Senator Forsey): And the licence does not constitute a contract.

Senator Godfrey: Well, whether it constitutes a contract or not, whatever form it takes, surely there should be a reason. The man has to be given the reason.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Yes. If you had a formal contract, there would be something in it to provide for this.

Senator Godfrey: Sure.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Whereas, if you have merely a licence which they have power to cancel without any explanation, then it is a different situation, as I see it.

• 1120

Senator Godfrey: So they are saying that they consider this strictly a contractual relationship and its cancellation held to be an administrative function.

I think we should go back at them.

[Translation]

M. Eglington: Avec toute cette longue correspondance sur les règlements, le Comité a simplement voulu que le pratique figure dans le règlement, c'est-à-dire que les explications soient fournies, et que ce ne soit pas fait arbitrairement. Mais aux termes du règlement actuel, on n'a qu'à faire parvenir au titulaire un avis d'annulation de permis.

M. Robinson: Je me demande s'il n'y aurait pas lieu de demander encore une fois aux Postes sur quels critères ils basent leur décision lorsqu'il le font si arbitrairement et si en réalité ils donnent les explications au titulaire pour l'annulation du permis.

Le coprésident (sénateur Forsey): Si vous me permettez d'intervenir, cela ne me semble pas tout à fait suffisant, parce que nous voulons que les critères soient clairement énoncés dans les règlements, de sorte que les Postes n'aient pas le loisir de nous dire, «Bien, voici comment nous procédons et c'est très bien.» Je crois que le point soulevé par le conseiller était qu'il fallait quelque chose par écrit afin de protéger le détenteur contre une décision arbitraire, et non chercher à obtenir des Postes simplement l'assurance qu'ils ne prennent pas de mesure arbitraire.

M. Eglington: Au début nous voulons que le titulaire du permis ait au moins l'occasion de se faire entendre... de faire des commentaires, de connaître la raison de l'annulation de son permis, et ensuite de pouvoir présenter ses commentaires aux Postes. Les Postes peuvent faire des erreurs à l'occasion.

Le sénateur Godfrey: Oui, mais dans leur lettre ils disent, «Bien, nous considérons que c'est un contrat, donc n'importe qui peut annuler un contrat sans fournir d'explications, et nous avons évité ce principe de justice naturelle en disant que c'est un contrat plutôt qu'un permis.» Mais, c'est ridicule.

M. Eglington: Il n'y a pas eu de bris de contrat, alors comment peuvent-ils l'annuler?

Le sénateur Godfrey: Oui. Sauf qu'une disposition du contrat stipule qu'il peut être annulé unilatéralement sans raison. Mais cela ne règle pas la question fondamentale de la justice naturelle.

Le coprésident (sénateur Forsey): Et le permis ne constitue pas un contrat.

Le sénateur Godfrey: Bien, que ce soit ou non un contrat, ou peu importe la forme, il devrait y avoir une explication. Il faut fournir une explication à la personne.

Le coprésident (sénateur Forsey): Oui. Si c'est un contrat officiel, il contient une disposition afférente.

Le sénateur Godfrey: En effet.

Le coprésident (sénateur Forsey): Alors que si vous avez simplement un permis qu'ils ont le pouvoir d'annuler sans aucune explication, selon moi c'est une situation différente.

Le sénateur Godfrey: Donc, ils estiment qu'il s'agit strictement d'une entente contractuelle et son annulation serait considérée comme une fonction administrative.

Je pense que nous devrions leur écrire à nouveau.

[Texte]

The Joint Chairman (Senator Forsey): I think so.

Mr. McKinley: Mr. Chairman, we probably should at least ask that they provide a reason. He says that they do not think there is any need for a licensee who loses his licence to be provided with an opportunity to be heard. It seems to me that the least they could do is to provide a reason why the licence was discontinued.

The Joint Chairman (Senator Forsey): But the reason should be down there in black and white. He says here that it is not necessary to set out a procedure for cancelling a licence whereby a licensee would be provided with an opportunity to be heard. In my judgment, that is exactly what we want. We do feel that it is necessary to set out in the regulations a procedure. That seems to me to be the point, or am I missing it, Mr. Eglington?

Mr. Eglington: No, that has been the point all along.

Senator Godfrey: And even though, as Mr. Robinson, pointed out, they actually do in most cases, it should be a requirement.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Yes. Otherwise you are simply thrown back on the plea that: "Oh, these are nice chaps and they will not do anything wrong", or even that they will not make a mistake; and this, to my mind, is insufficient.

Well, are we agreed that the matter should be further pursued?

Some hon. Members: Agreed.

The Joint Chairman (Senator Forsey): The next one is SOR/76-374: Ships' Deck Watch Regulations, before the Committee March 10, 1977. There is here a fresh letter from Mr. Scott to Mr. Eglington of January 10, 1978. This should be printed, I presume.

Mr. Eglington: Yes, Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Or is it simply a statement that the thing has been satisfactorily dealt with, and that we can let it go at that?

An hon. Member: Agreed.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Se we do not need to print it. Chalk up another at least minor victory.

Mr. Robinson: Does not the same thing apply to the next one?

The Joint Chairman (Senator Forsey): And then the next one is SOR/76-342: Schedule to the Hazardous Products Act, amendment, which was before the Committee on May 26, 1977. And here we have a letter from Mr. Massey to Mr. Murchison dated June 1, 1977, and a reply from Mr. Murchison to Mr. Massey, dated January 9, 1978. I presume those should be printed, or are we again faced with something where the thing is satisfactory?

I have not had a chance to read these over. They got to me rather late yesterday afternoon and I had an emergency.

Mr. Robinson: The last paragraph of Mr. Murchison's letter indicates that he considers that the amendments meet the tests

[Traduction]

Le coprésident (sénateur Forsey): Je crois aussi.

M. McKinley: Monsieur le président, nous devrions au moins demander qu'ils fournissent une explication. Ils disent qu'il n'est pas nécessaire de permettre à un titulaire, dont le permis est annulé, de se faire entendre. Je pense que le moins qu'ils pourraient faire serait d'expliquer l'annulation de ce permis.

Le coprésident (sénateur Forsey): Mais la raison doit être énoncée clairement. Ils estiment qu'il n'est pas nécessaire de fixer les modalités d'annulation d'un permis dans le règlement, modalités qui permettraient à un titulaire de permis de se faire entendre. Selon moi, c'est exactement ce que nous voulons. Nous croyons qu'il est nécessaire que la procédure soit inscrite dans les règlements. C'est bien ce que nous voulons, ou est-ce que je me trompe, monsieur Eglington?

M. Eglington: Non, c'est ce que nous avons demandé tout au long.

Le sénateur Godfrey: Et même s'ils le font dans la plupart des cas, comme l'a dit M. Robinson, ça devrait être obligatoire.

Le coprésident (sénateur Forsey): Oui. Autrement nous revenons simplement au prémisses que: «Ce sont de bons garçons et ils ne feront rien de mal», ou même qu'ils ne font pas d'erreur; et, sûrement, ce n'est pas suffisant.

Bon, sommes-nous pour poursuivre cette question davantage?

Des voix: D'accord.

Le coprésident (sénateur Forsey): Passons maintenant au DORS/76-374: Règlements sur les quarts à la passerelle des navires, que le comité a étudié le 10 mars 1977. Il y a là une nouvelle lettre de M. Scott à M. Eglington du 10 janvier 1978. Je présume qu'il faut l'imprimer.

M. Eglington: Oui, monsieur le président.

Le coprésident (sénateur Forsey): Ou est-ce simplement une déclaration, disons que les choses ont été réglées à notre satisfaction et que nous pouvons laisser tomber?

Une voix: D'accord.

Le coprésident (sénateur Forsey): Il n'est donc pas nécessaire de le consigner. Inscrivez au moins une autre petite victoire.

M. Robinson: La même chose ne s'applique pas dans le cas suivant?

Le coprésident (sénateur Forsey): Et le suivant est le DORS/76-342: Annexe de la Loi sur les produits dangereux, Modification, que le comité a institué le 26 mai 1977. Et nous avons là une lettre de M. Massey à M. Murchison du 1^{er} juin 1977, et une réponse de M. Murchison à M. Massey du 9 janvier 1978. Je présume qu'il faut consigner cela, ou est-ce qu'encore une fois les choses ont été réglées de façon satisfaisante?

Je n'ai pas eu l'occasion de lire cela, l'ayant reçu tard hier après-midi, alors que j'avais une urgence.

M. Robinson: Le dernier paragraphe de la lettre de M. Murchison laisse entendre que la modification répond aux

[Text]

set out in the letter of Mr. Massey. So I suppose the only thing is, is Mr. Massey satisfied that they do?

Mr. Melez Massey (Counsel to the Committee): Well, Mr. Robinson . . .

The Joint Chairman (Senator Forsey): In that case I think we had better have the things printed. They are fresh material and they ought to be printed if we are going to have this discussion of them.

Mr. Massey: Yes.

June 1, 1977

J. Murchison, Esq.,
Legal Adviser,
Department of Consumer
and Corporate Affairs,
Hull, Quebec K1A 0C9

Re: SOR/76-342, Schedule to the *Hazardous Products Act*, amendment

Dear Mr. Murchison:

The above amendment was before the Committee on May 26, 1977. Concern was expressed about a possible latent ambiguity in section 1 as it relates to the addition of 26(a) to the Schedule to the *Hazardous Products Act*. The question, succinctly put, is whether the words "if they were made in such a way that asbestos may become separated from the products" includes the instance of a product which is *designed* to be separated into two or more components, each of which is composed partly or entirely of asbestos? The words of the amendment, as drafted, appear to anticipate an accidental detachment of fragments of asbestos from the product, rather than an anticipated manipulation resulting in detached parts.

The Committee is concerned whether the amendment as it is:

(a) protects children from the ingestion of asbestos from children's toys containing this substance which may or may not be covered by the class of product covered in the amendment;

(b) describes the products to be added to the Schedule with sufficient certainty. Will manufacturers of products designed for children be clearly alerted to the designation of certain products as "hazardous" by the within amendment?

Would you be so kind as to inform the Committee whether your Department considers that the amendment satisfied (a) and (b) supra.

Thank you for your attention herein.
Yours sincerely,

Melez Massey,
Counsel.

[Translation]

critères énoncés dans la lettre de M. Massey. Donc je présume qu'il s'agit de savoir si M. Massey est d'accord?

M. Melez Massey (Conseiller du Comité): Bien, monsieur Robinson . . .

Le coprésident (sénateur Forsey): Dans ce cas, je pense qu'il vaut mieux que ce soit consigné. C'est quelque chose de nouveau et il vaut mieux le consigner si nous devons discuter.

M. Massey: Oui.

Le 1^{er} juin 1977

M. J. Murchison,
Conseiller juridique
Ministère de la Consommation
et des Corporations
Hull (Québec) K1A 0C9

Objet: DORS/76-342, Annexe de la *Loi sur les produits dangereux*, Modification

Monsieur,

Le Comité a étudié le 26 mai 1977, la modification mentionnée en référence. Il craint qu'il n'y ait un risque d'ambiguïté à l'article 1 puisqu'il concerne l'adjonction de l'alinéa 26a) à l'Annexe de la *Loi sur les produits dangereux*. En bref, il s'agit de savoir si les mots «s'ils sont fabriqués de telle façon que de l'amiante peut s'en dégager» comprend les cas où un produit est *conçu* de façon à être décomposé en deux ou plusieurs éléments, dont chacun est constitué totalement ou en partie, par de l'amiante? Le libellé de la modification semble prévoir le détachement accidentel de morceaux d'amiante du produit, plutôt qu'une manipulation qui permettrait d'en détacher les éléments.

Le Comité aimerait savoir si la modification telle qu'elle est libellée:

(a) protège les enfants contre l'ingestion d'amiante provenant de jouets contenant cette substance, qui peut ou non être incluse dans la catégorie de produits visés par la modification;

(b) décrit avec une certitude suffisante les produits qui doivent être ajoutés à l'Annexe. Les fabricants de produits destinés aux enfants seront-ils clairement avertis du fait que certains de ces produits sont désignés comme «dangereux» aux termes de la modification?

Auriez-vous l'obligeance de faire savoir au Comité si votre ministère considère que la modification répond aux réserves énoncées en a) et b).

Je vous remercie de votre attention et vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de nos sentiments distingués.

Le conseiller,
Melez Massey.

[Texte]

Legal Branch, 22nd Floor
Department of Consumer
and Corporate Affairs
1 Place du Portage
Hull, Quebec
K1A 0C9
January 9, 1978

Melez Massey, Esq.
Counsel, Standing Joint Committee
on Regulations and Other Statutory
Instruments
The Senate
Victoria Building, Room 314
Parliament Buildings
Ottawa, Ontario
K1A 0A4

Re: SOR/76-342, 4800-13, Schedule to the *Hazardous Products Act*—Amendment

Dear Mr. Massey:

I acknowledge and thank you for your letter of June 1st, 1977.

With respect to the misgivings of the Committee, it is the view of the Department that the amendment as it exists provides protection from ingestion of asbestos by children. If a product is designed to be separated into two or more components it would have to be made in such a way that asbestos could not be separated from those two or more components. In other words, the size of the product is not material—the test is as to whether or not asbestos can be separated from the product either accidentally or intentionally. If the answer is yes, then the product is banned.

In light of the foregoing, the Department of Consumer and Corporate Affairs considers that the amendment meets the tests set out in your letter.

Yours very truly,

John T. Murchison
Legal Adviser

Mr. Massey: The query that I have outstanding relates to the last sentence in the first paragraph of Mr. Murchison's letter. In other words, the size of the product is not material; the test is as to whether or not asbestos can be separated from the product, either accidentally or intentionally.

Throughout, the Committee's concern has been—and it has only been before the Committee once—that it might relate to the detaching of a piece of a children's toy. For example, a bead from a necklace of beads which might contain asbestos, or a piece of crayon which again would contain asbestos: would these circumstances be covered by the regulation?

My own feeling is that if the test is "as to whether or not asbestos can be separated from the product", that should relate to even pieces as small as individual beads or a piece of crayon or some such like small item; and as long as the department is aware of the Committee's concern, as long as

[Traduction]

Direction du contentieux, 22^e étage
Ministère de la Consommation et
Corporations
1, Place du Portage
Hull (Québec)
K1A 0C9
Le 9 janvier 1978

M. Melez Massey
Conseiller, Comité mixte
permanent des Règlements
et autres textes réglementaires
Le Sénat
Immeuble Victoria, Pièce 314
Édifices du Parlement
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Objet: DORS/76-342, 4800-13, Annexe de la *Loi sur les produits dangereux*, modification

Monsieur,

Je vous remercie de votre lettre du 1^{er} juin 1977.

Compte tenu des inquiétudes du Comité, le Ministère estime que la modification sous sa forme actuelle vise à protéger contre l'ingestion d'amianté par les enfants. Si un produit est conçu de façon à être décomposé en deux ou plusieurs éléments, il faudrait qu'il soit fabriqué de façon à ce que l'amianté ne puisse en être séparée. En d'autres termes, la taille du produit importe peu; il s'agit de savoir si l'amianté peut ou non être séparée du produit, soit accidentellement, soit intentionnellement. Dans l'affirmative, le produit est banni.

À la lumière de ce qui précède, le ministère de la Consommation et des Corporations considère que la modification répond aux critères énoncés dans votre lettre.

Je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de nos sentiments distingués.

Le conseiller juridique,
John T. Murchison.

M. Massey: Ma demande porte sur la dernière phrase du premier paragraphe de la lettre de M. Murchison. Autrement dit, la taille du produit n'est pas importante; le critère est de savoir si oui ou non des morceaux d'amianté peuvent se détacher du produit, accidentellement ou intentionnellement.

Le Comité n'a étudié la question qu'une fois et notre inquiétude portait sur un morceau qui pourrait se détacher d'un jouet d'enfants. Par exemple, un grain d'un collier pouvant contenir de l'amianté, ou un morceau de crayon pouvant contenir de l'amianté: de tels cas sont-ils compris dans le règlement?

Selon moi le critère est «si l'amianté peut ou non être séparée du produit», et cela, même pour de petits morceaux comme des graines ou un morceau de crayon ou quelque chose de semblable; si le ministère est conscient de la préoccupation du comité, s'ils ont la transcription; je crois qu'ils peuvent s'en

[Text]

they have the transcript in front of them, I think that they can look after it, although perhaps, on a very technical interpretation, the regulation would not cover this circumstance.

Mr. Robinson: So, really, although the Department of Consumer and Corporate Affairs considers that the amendment meets the test, you are suggesting that it does not?

• 1125

Mr. Massey: It is a matter of interpretation of the regulation. When you come right down to the nitty-gritty of what the words mean they can either relate to the product such as a bead or a crayon or . . .

Mr. Robinson: What is your recommendation then?

Mr. Massey: I would say that it is satisfactory that we brought this to their attention.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Despite the ambiguity.

Mr. Massey: Despite the ambiguity.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): We know that we still think there is an ambiguity.

Senator Godfrey: Yes, but since they interpreted it the way we want them to interpret it, we feel, from a practical point of view, that it would be administratively functional.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Now, the next one is SOR/76-724, regional Development Incentives Regulations, amendment, before the Committee June 7, 1977 and October 17, 1977. There seems to be a letter here of October 17 from Mr. Massey to Mr. Love and a reply of December 12 from Mr. Love to Mr. Massey. These, I presume, should be printed. Again have we chalked up a victory here? Nothing for you to say?

Mr. Massey: I do not believe so, Mr. Chairman.

Mr. Robinson: I am not too sure that is the case.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Well, then I think we had better have these printed.

October 17, 1977

J. D. Love, Esq.,
Deputy Minister,
Department of Regional Economic
Expansion,
OTTAWA.

Re: SOR/76-724, Regional Development Incentives
Regulations, amendment

Dear Mr. Love:

Mr. Oliver's letter of August 23, 1977 was considered by the Committee this morning.

The Committee accepted the explanation regarding the need for flexibility in determining an adequate level of employment in light of current economic conditions. As policy guidelines regarding the exercise of the Minister's discretion do exist, as outlined on page 2 of Mr. Oliver's letter, the Committee

[Translation]

occuper, même si sur une interprétation très technique le règlement ne comprend pas ce cas.

M. Robinson: Donc, en réalité, bien que le ministère de la Consommation et des corporations considère que l'amendement répond au critère, vous prétendez le contraire?

M. Massey: C'est une question d'interprétation du règlement. Lorsqu'il s'agit de déterminer la signification des mots, ils peuvent se reporter soit au produit comme une perle ou un crayon ou . . .

M. Robinson: Dans ce cas quelle est votre recommandation?

M. Massey: Je dirais qu'il est suffisant de le soumettre à leur attention.

Le coprésident (M. Baldwin): En dépit de l'ambiguïté.

M. Massey: En dépit de l'ambiguïté.

Le coprésident (M. Baldwin): Nous croyons qu'il y a toujours une ambiguïté.

Le sénateur Godfrey: Oui, mais puisqu'ils l'interprètent de la façon que nous le voulons, administrativement nous croyons que c'est pratique.

Le coprésident (sénateur Forsey): Bien; passons au DORS/76-724, Règlement sur les subventions au développement régional, modification, que le comité a étudié le 7 juin 1977 et le 17 octobre 1977. Il semble y avoir une lettre du 17 octobre de M. Massey à M. Love et une réponse du 12 décembre de M. Love à M. Massey. Je présume qu'il faut les consigner. Avons-nous encore inscrit une autre victoire? Vous n'avez rien à dire?

M. Massey: Je ne crois pas, monsieur le président.

M. Robinson: Dans ce cas je n'en suis pas trop sûr.

Le coprésident (sénateur Forsey): Bien, dans ce cas je pense qu'il vaut mieux les consigner.

Le 17 octobre 1977

M. J. D. Love
Sous-ministre
Ministère de l'Expansion économique
régionale
Ottawa

Objet: DORS/76-724, Règlement sur les subventions au
développement régional, modification

Monsieur,

Le Comité a étudié ce matin la lettre de M. Oliver datée du 23 août 1977.

Il a accepté l'explication selon laquelle il faut faire preuve de souplesse dans l'établissement d'un niveau d'emploi approprié, compte tenu de la conjoncture économique actuelle. Étant donné qu'il existe des directives concernant l'exercice du pouvoir discrétionnaire du Ministre, comme M. Oliver le souligne

[Texte]

wishes to know whether these guidelines are circulated in the affected industries.

Thank you for your attention.
Yours sincerely,

Melez Massey,
Counsel.

December 12, 1977

Mr. Melez Massey
Counsel
Standing Joint Committee of the Senate
and of the House of Commons on Regulations
and other Statutory Instruments
The Senate
Ottawa, Ontario
K1A 0A4

Dear Mr. Massey:

This is in response to your letter of October 17, 1977, concerning the amendment to subsection 5(1) of the Regional Development Incentives Regulations. In particular, you were inquiring as to whether the policy guidelines on how the Minister exercises his discretion in administering this Regulation are circulated to the affected industries.

Perhaps I should begin by stating that subsection 5(1) has potential application only to firms which have received offers of development incentives under the Regional Development Incentives regulations, and that those Regulations apply only to firms whose applications for incentives were received prior to April 1974. Therefore, it would not be appropriate to circulate the policy guidelines to all firms in the affected industries or, in fact, even to firms which received offers of development incentives under the more recently promulgated Regional Development Incentives Regulations, 1974.

It is also relevant to note that subsection 5(1) does not apply to all firms in the affected industries (i.e., wood processing and fish processing) which have received offers of incentives under the applicable Regulations. That subsection applies only to those firms where circumstances suggest that an adjustment to the number of jobs is determined to be appropriate. As most firms carry out their projects in accordance with the plans on which the incentive was originally based, in those cases there is no need to make an adjustment to the number of jobs, nor is there a need to make those firms aware of the policy guidelines which would have applied if they had been unable to fulfil the conditions of the contract agreed to between themselves and the Minister.

In the limited number of cases where subsection 5(1) might be of benefit, the policy guidelines are brought to the attention of the firm when that action is considered to be warranted. For example, the possibility that it might qualify for a further payment would be made known to a firm which was coping

[Traduction]

à la deuxième page de sa lettre, le Comité désire savoir si elles ont été transmises aux industries en cause.

En vous remerciant de l'attention que vous porterez à ma lettre, je vous prie d'agréer, Monsieur, l'assurance de ma considération distinguée.

Melez Massey,
Conseiller juridique.

Le 12 décembre 1977

M. Melez Massey
Conseiller juridique
Comité mixte permanent du Sénat et
de la Chambre des communes des
règlements et autres textes
réglementaires
Le Sénat
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Monsieur,

Je réponds à votre lettre du 17 octobre 1977 concernant la modification au paragraphe 1) de l'article 5 du Règlement sur les subventions au développement régional. Vous demandiez plus particulièrement si les industries en cause ont eu connaissance des directives établies relativement à la façon dont le Ministre peut exercer son pouvoir discrétionnaire en appliquant ce règlement.

Je devrais peut-être d'abord préciser que le paragraphe 1) de l'article 5 ne peut s'appliquer qu'aux entreprises qui ont reçu des offres de subventions au développement en application du Règlement sur les subventions au développement régional et que ce dernier ne s'applique qu'aux entreprises dont les demandes faites à ce titre ont été reçues avant avril 1974. Par conséquent, il ne conviendrait pas de faire connaître ces directives à toutes les entreprises œuvrant dans les secteurs industriels en cause ni même à celles qui ont reçu des offres de subventions au développement en application du règlement plus récent sur les subventions au développement régional, celui de 1974.

Il faut aussi noter que le paragraphe 1) de l'article 5 ne s'applique pas à toutes les entreprises des secteurs industriels en cause (c'est-à-dire le traitement du bois et du poisson) qui ont reçu des offres de subventions aux termes du règlement applicable. Ce paragraphe ne s'applique que lorsque la conjoncture laisse supposer qu'il serait souhaitable de modifier le nombre d'emplois. Comme la plupart des entreprises réalisent leurs projets conformément aux plans d'après lesquels la subvention a initialement été établie, il n'est pas nécessaire alors de modifier le nombre d'emplois ni d'informer ces entreprises de l'existence de directives qu'il n'y aurait eu lieu d'appliquer que si elles n'avaient pu satisfaire aux conditions du contrat qu'elles avaient conclu avec le ministre.

Dans les quelques cas où le paragraphe 1) de l'article 5 pourrait être avantageux, les directives sont communiquées à l'entreprise quand cela semble justifié. Par exemple, on informerait une entreprise en difficulté du fait qu'elle pourrait avoir droit à un versement supplémentaire, mais on n'en informerait

[Text]

with adverse commercial circumstances, but it would not normally be made known to a firm which had ceased operations or which had filed for bankruptcy.

I believe, in summary, the answer to your question is that the Minister's policy guidelines are not circulated to all firms in the affected industries but, on the other hand, they are made known to all those firms where the information is relevant and of potential benefit to them. If you require any further information, we would of course be pleased to provide it.

Yours sincerely,

J. D. Love

The Joint Chairman (Senator Forsey): Now, questions? Mr. Robinson, I gather you have a question.

Mr. Robinson: Mr. Massey specifically asked about the circulation of the guidelines and I see that they did circulate them but they only circulated them to some of the companies and not all the companies; they are saying that those that deal in it have been circularized and those that do not have been advised.

Mr. Massey: I do not think that is precisely correct, Mr. Robinson. On page 2 of Mr. Love's letter, he . . .

Mr. Robinson: It says quite clearly,

...the answer to your question is that the Minister's policy guidelines are not circulated to all firms in the affected industries . . .

Mr. Massey: However, if a firm has managed to weather adverse circumstances, financial circumstances or has decided to make a go of production notwithstanding these adverse circumstances, then the department will turn around and make an adjustment to the undertakings which they required from the company under the DREE grant. That is, if you are a winner, then you receive consideration; if you have dropped out along the way, you will never know that the undertakings which were negotiated as a condition of receiving the DREE grant are negotiable. To put it quite simply, I think what Mr. Love is saying is that if the recipient of a DREE grant makes it, if he weathers adverse circumstances and he decides to carry on rather than folding up, then we will look to adjusting the undertakings which he had to give to receive the grant in the first place. If, however, he has folded up; if the company has gone belly up or become inactive, then we will forget about it. They will never even know that we might have adjusted the undertakings in relation to man-days required.

Senator Godfrey: It is too late in other words.

Mr. Massey: It is too late. My view of this is that it might put a premium on the directors or owners of a company deciding to go ahead with a company in the expectation that they will be in default under the undertakings which they have given to the department under DREE, whereas another set of directors might say, "well we will not be able to satisfy the undertakings we gave; therefore we have to fold up shop". I do not see personally why the existence of the guidelines and the guidelines themselves are not made known.

[Translation]

normalement pas une entreprise qui a cessé de fonctionner ou qui a déclaré faillite.

En bref, je crois qu'on peut répondre à votre question en disant que les directives ministérielles ne sont pas transmises à toutes les entreprises œuvrant dans le secteur industriel touché, mais qu'on les fait connaître à toutes celles que ces renseignements intéressent directement ou qui pourraient en tirer profit. Si vous avez besoin de plus amples renseignements n'hésitez pas à communiquer avec nous.

Je vous prie d'agréer, Monsieur, l'assurance de ma considération distinguée.

J. D. Love

Le coprésident (sénateur Forsey): Passons aux questions. Monsieur Robinson, je crois que vous avez une question.

M. Robinson: Dans sa lettre, M. Massey demande spécifiquement si les directives sont transmises et je vois qu'elles sont seulement transmises à certaines compagnies; ils disent qu'elles sont transmises aux entreprises concernées mais pas aux autres.

M. Massey: Je ne crois pas que ce soit tout à fait juste, monsieur Robinson. A la page 2 de sa lettre M. Love dit . . .

M. Robinson: Il dit très clairement,

... On peut répondre à votre question en disant que les directives ministérielles ne sont pas transmises à toutes les entreprises œuvrant dans le secteur industriel touché . . .

M. Massey: Toutefois, si une entreprise passe au travers de difficultés, de difficultés financières, ou décide d'entreprendre la production sans tenir compte de ces difficultés, alors le ministère fera un ajustement aux engagements qu'ils ont exigés de la compagnie dans le cadre des subventions du MEER. Si vous savez vous imposer, alors on s'occupe de vous; si vous avez abandonné la partie, vous ne saurez jamais que les engagements négociés comme conditions pour obtenir les subventions du MEER sont négociables. Pour simplifier, M. Love dit que si le récipiendaire d'une subvention du MEER réussit, s'il persévère sans difficultés et décide de poursuivre au lieu d'abandonner, alors nous allons considérer un ajustement aux engagements qu'il a dû prendre au départ pour obtenir cette subvention. Si, toutefois, la compagnie a abandonné, se retrouve ventre en l'air ou est devenue inactive, alors nous l'oublierons. Elle ne saura jamais que nous aurions pu ajuster les engagements relativement au nombre de jours-hommes requis.

Le sénateur Godfrey: Autrement dit, il est trop tard.

M. Massey: C'est trop tard. Mon opinion c'est que cela peut inciter les dirigeants ou les propriétaires d'une entreprise à aller de l'avant dans l'espoir d'être en défaut selon les engagements fournis au MEER, alors que d'autres dirigeants pourraient dire, «bien nous ne pourrions pas respecter les engagements pris; nous devons donc fermer boutique». Je ne vois pas pourquoi l'existence des directives ou les directives elles-mêmes ne sont pas divulguées.

[Texte]

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Is this not one of the issues which we have had before us in connection with the Immigration Department and the Unemployment Insurance people; that, where there are guidelines issued which are relevant to the business which is being carried on or to certain decisions or certain potential rights or benefits which people who deal with these government departments are materially interested in knowing, failure to make them known to them constitutes, not only an offence against what principles we have laid down, but, generally, in the whole question of information it is wrong.

Mr. Massey: Precisely.

• 1130

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): This is a clear illustration of the same thing we met in the UIC guidelines and the immigration guidelines coming from the instructions laid down by ministerial decree to officers at the border. We have had this before us and I think some of it is in our previous reports.

Mr. Massey: Yes, Mr. Chairman, I agree 100 per cent with that.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): I think we should pursue it.

Mr. Robinson: What further information do we really want?

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): I think we should say that the view of the Committee is that these guidelines should be made available not just to firms which are . . .

Mr. Robinson: Prosperous but those which may go belly up.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): That is right. It should be made known in ample time so maybe they would float then like the dollars.

Mr. Robinson: . . . on that word, Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I should love to see the translation of "belly up".

Mr. Robinson: It is like Alice in Wonderland when she had that thing about teapot.

Senator Godfrey: I do not know how you say it in English but in French we say "belly up."

The Joint Chairman (Senator Forsey): Perhaps there is in French une expression consacrée. That is quite beyond my resources.

Well we have got what appears to be an answer from the department to the specific question we asked but it seems to be the feeling of the Committee that the answer is not satisfactory and that we want to tell them that we think it should be circulated generally. Is this agreed?

Some hon. Members: Agreed.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Now the next one we have is SOR/77-82—Fire Detection and Extinguishing Equipment Regulations, amendment, which was before the Committee on July 7, 1977 and we have here the comment of Counsel of April 26, 1977 and then a letter from Mr. Scott to Mr.

[Traduction]

Le coprésident (M. Baldwin): N'est-ce pas l'une des questions que nous avons étudiées relativement au ministère de l'Immigration et aux représentants de l'Assurance-chômage, que lorsque les directives sont émises pour certaines activités en cours ou certaines décisions ou certains droits potentiels ou avantages à des gens qui font affaires avec les ministères gouvernementaux et qui sont matériellement intéressés, et que le fait de ne pas transmettre ces directives constitue, non seulement un délit contre les principes que nous avons élaborés, mais, de façon générale, c'est un mauvais principe d'information.

M. Massey: Précisément.

Le coprésident (M. Baldwin): C'est exactement le même problème que nous avons pour les directives de la Commission d'assurance-chômage et de l'immigration conformément aux instructions données par décret ministériel aux agents à la frontière. Nous avons étudié cela et je crois que c'est dans nos rapports précédents.

M. Massey: Oui, monsieur le président, je suis entièrement d'accord.

Le coprésident (M. Baldwin): Je crois que nous devrions poursuivre la chose.

M. Robinson: De quelles autres précisions avons-nous besoin?

Le coprésident (M. Baldwin): Je pense que nous devrions dire que selon le Comité ces directives devraient être transmises non seulement aux entreprises qui sont . . .

M. Robinson: Prospères mais à celles qui risquent le plus de se retrouver ventre en l'air.

Le coprésident (M. Baldwin): En effet. Si elles étaient informées suffisamment à l'avance elles pourraient peut-être flotter comme les dollars.

M. Robinson: . . . à ce sujet, monsieur le président.

Le coprésident (sénateur Forsey): J'aimerais voir la traduction de «Belly up».

M. Robinson: C'est comme Alice au pays des merveilles et sa thière.

Le sénateur Godfrey: Je ne sais pas comment vous dites en anglais, mais en français nous disons «Ventre en l'air».

Le coprésident (sénateur Forsey): Le français a peut-être «une expression consacrée», mais mon vocabulaire ne va pas jusque là.

Nous avons ce qui semble être une réponse du ministère sur la question précise que nous avons posée et il semble que le Comité ne soit pas convaincu et nous leur dirons donc que ces directives devraient être transmises de façon générale. Êtes-vous d'accord?

Des voix: D'accord.

Le coprésident (sénateur Forsey): Nous passons maintenant au DORS/77-82—Règlement sur le matériel de détection et d'extinction d'un incendie, modification, que le Comité a étudié le 16 juillet 1977 et nous avons là un commentaire du conseiller du 26 avril 1977, et ensuite une lettre de M. Scott à

[Text]

Massey of September 16, 1977. I imagine we had better print the comment as well as the letter. Otherwise the letter will be not very intelligible. It looks to me as if the second point in the comment about the English and French has been satisfactorily answered but the other one . . . well, they both have really, have they not?

Mr. Robinson: There is no problem apparently because they could find no entries made when they made the search so I guess there is no problem.

The Joint Chairman (Senator Forsey): It should not have been done but no harm resulted. Well, then, fine, we do not need to print the thing, do we?

Some hon. Members: No.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Thanks. Now, next we come to SOR/77-280—National Parks Fishing Regulations, before the Committee on November 24, 1977. And here we have a letter of December 2, 1977 from Mr. Massey to Mr. Murray and a letter from Mr. Murray to Mr. Massey of January 20, 1978 and it looks to me as if perhaps this is satisfactory, also. Is it?

Mr. Massey: Yes, Mr. Chairman.

Mr. Robinson: I think we should have a follow-up with regard to their answer Number 2 in that letter of January 20, 1978 because they merely say that Section 8 Subsection (1) is being reviewed but, you know, I think we should have a follow-up and find out when and how it is going to be reviewed.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Well, we had better print these things then.

December 2, 1977

G. S. Murray, Esq.,
Assistant Deputy Minister . . .
Corporate Policy,
Department of Indian and Northern
Affairs,
Ottawa

Re: SOR/77-280, National Parks Fishing Regulations

Dear Mr. Murray:

These Regulations were considered by the Committee on November 24th, 1977. I have been instructed to communicate with you regarding the following matters.

1. Section 4 uses the word "of" where "for" is required by the grammatical context. This is supported by the French version which employs "sur demande d'un permis de pêche".

2. The Committee expressed itself as being troubled by section 8(1) and requested that I pose the following questions:

(a) When is the discretionary procedure outlined in section 8(1) followed as opposed to recourse to the courts and cancellation of the permit in the event of a successful prosecution?

[Translation]

M. Massey du 16 septembre 1977. Je présume que nous ferions mieux de consigner le commentaire ainsi que la lettre. Autrement la lettre ne sera pas très compréhensible. Il me semble que le deuxième point du commentaire au sujet de l'anglais et du français a reçu une réponse satisfaisante mais l'autre point . . . Bien, les deux ont été réglés, n'est-ce pas?

M. Robinson: Il n'y a apparemment aucun problème puisque leur dossier indique qu'ils n'ont pas reçu de demande.

Le coprésident (sénateur Forsey): Ce n'était pas nécessaire mais il n'y a pas de mal. Bon, alors il n'est donc pas nécessaire de consigner.

Des voix: Non.

Le coprésident (sénateur Forsey): Merci. Ensuite nous passons au DORS/77-280—Règlement sur la pêche dans les parcs nationaux, que le Comité a étudié le 24 novembre 1977. Et nous avons là une lettre du 2 décembre 1977 de M. Massey à M. Murray et une lettre de M. Murray à M. Massey du 20 janvier 1978 et il me semble que peut-être cette question est réglée à notre satisfaction, également. Ai-je raison?

M. Massey: Oui, monsieur le président.

M. Robinson: Je crois que nous devrions poursuivre la question relativement à leur réponse numéro 2 dans la lettre du 20 janvier 1978 parce qu'ils disent simplement qu'ils révisent l'alinéa (1) de l'article 8 mais, vous savez, je crois que nous devrions demander quand et comment cela sera révisé.

Le coprésident (sénateur Forsey): Dans ce cas, il vaut mieux les consigner.

Le 2 décembre 1977

Monsieur G. S. Murray
Sous-ministre adjoint
Orientation générale
Ministère des Affaires indiennes
et du Nord
OTTAWA

Objet: DORS/77-280, Règlement sur la pêche dans les parcs nationaux

Monsieur,

Le comité a examiné ce règlement le 24 novembre 1977. On m'a demandé de communiquer avec vous concernant les questions suivantes.

1. On trouve dans la version anglaise de l'article 4 la préposition «of», alors qu'on aurait dû utiliser «for» pour se conformer aux règles de la grammaire. C'est une erreur assez compréhensible, vu la version française qui stipule: «sur demande d'un permis de pêche».

2. Le Comité m'a prié de vous poser les questions suivantes, au sujet de l'article 8(1):

a) Dans quelles circonstances la procédure discrétionnaire décrite à l'article 8(1) est-elle appliquée, de préférence au recours aux tribunaux et à l'annulation du permis, lorsque la partie en cause est reconnue coupable?

[Texte]

(b) What meaning does the Department place on the words "in conformity with these Regulations"; what degree of "conformity" is required?

3. Does the section 8(1) procedure

(a) allow the "accused" to make representations?

(b) Does the Superintendent give reasons when cancellation ensues?

(c) Is there an appeal provided from the Superintendent's decision?

In the light of the Committee's concern, would you please explain generally why the section 8(1) procedure is necessary.

4. Several matters touching on discrepancies between the French and English versions of the regulations came to light. They are attached.

Yours sincerely,

Melez Massey,
Counsel.

January 20, 1978

Mr. Melez Massey,
Counsel,
Standing Joint Committee of the
Senate and of the House of Commons
on Regulations and Other Statutory
Instruments,
c/o The Senate,
Ottawa, Ontario, K1A 0A4

Re: SOR/77-280, National Parks Fishing Regulations

Dear Mr. Massey:

I refer to your letter to me of December 2, 1977 regarding the above-mentioned Regulations. I hope that this letter will clarify the points raised by the Committee.

1. The word "for" should indeed be replaced by the word "of" in Section 4. An amendment will correct this error.

2. In the light of the comments made by the Committee, the necessity for Section 8(1) is being reviewed by Parks Canada Program and the Department's legal advisers.

3. All of the discrepancies between the French and English versions of Sections 10(1), 35(2) and 35(3) appear to exist as pointed out by the Committee. An action will be taken to have these discrepancies eliminated.

Yours sincerely,

G. S. Murray.

The Joint Chairman (Senator Forsey): And is it the will of the Committee that Number 2 should be further pursued?

Senator Godfrey: No, no, just make a note . . .

[Traduction]

b) Quel sens le ministère donne-t-il à l'expression: «en contravention de ce règlement» et en quoi consiste exactement une «contravention»?

3. La procédure décrite à l'article 8(1)

a) permet-elle à «l'accusé» de se défendre?

b) Le surintendant doit-il fournir les raisons pour lesquelles il annule un permis?

c) Est-il possible d'en appeler d'une décision du surintendant?

Auriez-vous la bonté d'expliquer au Comité, en termes généraux, pourquoi la procédure décrite à l'article 8(1) est nécessaire.

4. Plusieurs questions ont été soulevées concernant les différences qui existent entre les versions française et anglaise du règlement. Vous les trouverez ci-jointes.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

conseiller juridique,
Melez Massey.

Le 20 janvier 1978

M. Melez Massey
Conseiller du
Comité mixte des règlements et autres
textes réglementaires
a/s du Sénat
Ottawa (Ontario) K1A 0A4

Objet: DORS/77-280, Règlement sur la pêche dans les parcs nationaux

Monsieur,

Je réponds à votre lettre du 2 décembre 1977 concernant le règlement susmentionné. J'espère pouvoir éclaircir les questions posées par le comité.

1. Le terme «for» dans la version anglaise de l'article 4 devrait, en effet, être remplacé par le mot «of». Une modification sera apportée pour corriger cette erreur.

2. Fort, des observations formulées par le comité, le programme Parcs Canada et les conseillers juridiques du ministère renvoient actuellement l'article 8(1).

3. Il semble bien que toutes les différences que le Comité a relevées entre les versions française et anglaise des articles 10(1), 35(2) et 35(3) existent effectivement. Des mesures seront prises pour les corriger.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

G. S. Murray

Le coprésident (sénateur Forsey): Et le Comité consent-il à ce que nous poursuivions la question du numéro 2?

Le sénateur Godfrey: Non, non, prenez-en simplement note . . .

[Text]

Mr. Eglington: These things get followed up in the normal course of events.

Mr. Massey: It was an important matter and their consideration is significant.

Senator Godfrey: What we will do is we will check back later to see that they do not.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Yes. SOR/77-356—Manitoba Fishery Regulations, amendment, before the Committee on November 24, 1977. Has this been satisfactorily looked after?

Mr. Massey: No, Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Well, then we had better print the letters of December 2, 1977 from Mr. Massey to Mr. Levelton and Mr. Levelton's reply of December 12th.

December 2, 1977

C. R. Levelton, Esq.,
Director General,
Fishing Services Directorate,
Fisheries and Marine Service,
Department of Fisheries and
the Environment,
OTTAWA.

Re: SOR/77-356, Manitoba Fishery Regulations,
amendment

Dear Mr. Levelton:

This amendment was considered by the Committee on November 24, 1977. I have been instructed to seek clarification of the words "any fish" in section 27 of the amendment, the query being whether the words relate to

- (a) all fish,
- (b) fish caught under the licence held, or
- (c) edible fish.

Thank you for your attention. Yours sincerely,

Melez Massey,
Counsel.

December 12, 1977

Mr. Melez Massey,
Counsel,
Standing Joint Committee on Regulations
and Other Statutory Instruments,
c/o The Senate,
Ottawa, Ontario.
K1A 0A4

Re: SOR/77-356—Manitoba Fishery Regulations,
Amendment

Dear Mr. Massey:

This will refer to your letter of December 2, 1977 relative to Section 27 of the subject Regulations.

[Translation]

M. Eglington: Ces choses-là seront suivies dans le cours normal des événements.

M. Massey: C'était une question importante et leur étude est importante.

Le sénateur Godfrey: Nous vérifierons plus tard afin de nous assurer que c'est fait.

Le coprésident (sénateur Forsey): Oui. DORS/77-356—Règlement de pêche du Manitoba, modification, que le Comité a étudié le 24 novembre 1977. Est-ce réglé à notre satisfaction?

M. Massey: Non, monsieur le président.

Le coprésident (sénateur Forsey): Bien, dans ce cas nous ferions mieux de consigner les lettres du 2 décembre 1977 de M. Massey à M. Levelton et la réponse de M. Levelton du 12 décembre.

Le 2 décembre 1977

Monsieur C. R. Levelton
Directeur général
Direction générale des services
des pêches
Service des pêches et de la mer
Ministère des Pêches et de l'Environnement
OTTAWA

Objet: DORS/77-356, Règlement de pêche du Manitoba—Modification

Monsieur,

La modification susmentionnée a été étudiée par le Comité le 24 novembre 1977. On m'a demandé d'obtenir des éclaircissements sur les termes «du poisson» figurant à l'article 27 de ladite modification, pour savoir s'il s'agit

- a) de toute sorte de poisson,
- b) du poisson pris en vertu du permis détenu, ou
- c) du poisson comestible.

En vous remerciant de votre attention, je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Conseiller juridique
Melez Massey

Le 12 décembre 1977

Monsieur Melez Massey
Conseiller
Comité mixte permanent des règlements
et autres textes réglementaires
Sénat du Canada
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Objet: DORS/77-356, Règlement de pêche du Manitoba—Modification

Monsieur,

J'ai bien reçu votre lettre du 2 décembre dernier au sujet de l'article 27 du règlement susmentionné.

[Texte]

Section 27 of the Regulations, as written, prohibits any person taking fish by angling and treating those fish in a manner that will result in a waste of the resource. In this context, it applies to all fish caught by an angler.

Yours sincerely,

C. R. Levelton,
Director General,
Fishing Services Directorate.

Mr. Massey: Just to clarify the concern expressed by the Committee, I will read Section 27 of the Regulation which was objected to, under which I was directed to seek further information.

• 1135

No person holding a sport fishing licence or permit and no person referred to in Section 19 shall handle, transport or dispose of any fish that he has caught in a manner that would result in the deterioration, spoilage or waste of those fish.

I was directed to follow up the meaning of "any fish", to enquire whether these would be game fish or just any sort of fish—chub, perch and waste fish. Mr. Levelton, in his reply of December 12, has indicated that in fact the wastage provisions, the offence of wasting fish, relates to everything from chub to rainbow trout, that is, every fish. I would question personally whether one is wasting a sucker or wasting a rough, coarse fish.

Senator Godfrey: Yes, I remember at the time my comment was that we should not go into the merits when we discussed whether or not there should be that type of thing. Are we going into the merits here?

Mr. Eglington: We could, perhaps, regard it as harsh and oppressive.

Senator Godfrey: Yes, I think that is reasonable. It seems to me stupid to try to preserve a chub or a sucker that you cannot eat. If it is stupid then I think we should pursue it a little further. Did you ask them why they wanted to preserve these?

Mr. Massey: No.

Mr. Robinson: There was no explanation, if I recall correctly, of what we mean by "fishing by angling". Does "fishing by angling" include all kinds of catches of fish or is it just certain species?

Senator Godfrey: I thought angling as opposed to the netting.

Mr. Eglington: I seem to remember from a previous regulation, which I cannot recall, that that is what we were told, that

[Traduction]

L'article 27 du Règlement, dans sa forme actuelle, interdit à quiconque de prendre du poisson à la ligne et ensuite de le gaspiller par un mauvais usage. Dans ce contexte, il s'agit de tout poisson pêché à la ligne.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Le directeur général,
Direction générale des services des
pêches.
C. R. Levelton

M. Massey: Afin d'expliquer la préoccupation exprimée par le Comité, je vais lire l'article 27 du règlement auquel nous nous opposons et, sur lequel, on m'a demandé d'obtenir des informations plus détaillées.

Il est interdit à toute personne détenant un permis ou une licence de pêche ou et à toute personne assujettie à l'article 19, de manutentionner, de transporter ou de disposer de tout poisson qu'elle aurait prise de façon à entraîner la détérioration, le défraîchissement ou la perte de ce poisson.

On m'a demandé d'étudier la signification de l'expression «tout poisson» afin de déterminer s'il s'agit des espèces de poisson réservées à la pêche sportive ou si ce sont tous les poissons... chabot, perche et poissons non comestibles. Dans sa réponse du 12 décembre, M. Littleton indiquait que de fait, la disposition sur le gaspillage, le crime de gaspiller du poisson s'appliquait à toutes les espèces, du chabot jusqu'à la truite arc-en-ciel, c'est-à-dire tous les poissons. Personnellement, je me demande si c'est une perte de gaspiller un lépado-gastre, un poisson commun.

Le sénateur Godfrey: Oui, je me rappelle qu'à l'époque, j'avais dit que nous ne devions pas tenir compte de la valeur de l'espèce dans une discussion sur un tel règlement. Allons-nous tenir compte maintenant de la valeur de l'espèce?

M. Eglington: Peut-être pourrions-nous juger qu'il s'agit d'un règlement dur et oppressif.

Le sénateur Godfrey: Oui, je crois que c'est raisonnable. Il me semble ridicule d'essayer de préserver les chabots ou les lépado-gastres qui ne sont pas comestibles. Si c'est ridicule, alors je crois que nous pourrions aller un peu plus loin. Leur avez-vous demandé pourquoi ils voulaient conserver ces espèces?

M. Massey: Non.

M. Robinson: Si je me rappelle bien, il n'y a eu aucune explication de ce qu'on voulait dire par «pêche à la ligne». Est-ce que la «pêche à la ligne» comprend tous les types de prises de poisson ou si l'expression ne s'applique qu'à certaines espèces?

Le sénateur Godfrey: Je pense à la pêche à la ligne par opposition à la pêche au filet.

M. Eglington: Je me rappelle d'un règlement précédent dont le numéro m'échappe où il était précisé que la pêche à la ligne

[Text]

angling was a particular method as distinct from pursuing certain species.

Mr. Massey: I have the specific Manitoba Fishery Regulation 73-382 which defines angling as "fishing by means of a line and hook or a rod, line and hook".

Mr. Robinson: So it is a question of the equipment you use and not what you catch.

Mr. Massey: Yes.

Senator Godfrey: Could we just go back and ask them why? I have fished trout streams that have been ruined by chub, and if you catch them you throw them away and hope that you cleaned them out.

Mr. Massey: Under the provisions of Section 27, Senator, that would be an offence.

Senator Godfrey: Could you ask them why?

Mr. Massey: Yes.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Fine.

Mr. Robinson: They call it "waste of the resources" in the letter. But I agree with you, I do not know if you can really call that a resource.

Senator Godfrey: Yes.

Mr. Robinson: It is like getting eels in Lake Ontario. You throw them out. Would that be the same thing? For gracious sakes, there are so many eels there that there is no fishing.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): They definitely seem to take it beyond the point which is required or needed.

Mr. Robinson: I wonder if they could explain the term "waste of the resources", as contained in Mr. Levelton's letter of December 12, 1977.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I think you should suggest that counsel might simply follow this up in the light of what has been said here this morning, and say, What is the idea? Why all fish? Apparently all you really need is edible fish.

The next one is a clutch of regulations, SOR/76-15, SOR/76-678, SOR/76-791, SOR/77-206—Prohibited Weapons Orders and before the Committee September 29, 1977. And we have here a letter of October 12, 1977, from Mr. Massey to Mr. McIntosh, and a reply from Mr. McIntosh January 12, 1978.

October 12, 1977

H. A. McIntosh, Esq., Q.C.,
Assistant Deputy Minister . . .
Legislative Planning,
Department of Justice,
OTTAWA.

Re: Prohibited Weapons Orders Nos. 3, 4, 5 and 6—
SOR/76-15, SOR/76-678, SOR/76-791, SOR/
77-206

[Translation]

était une méthode particulière, distincte de la pêche de certaines espèces précises.

M. Massey: J'ai ici le règlement 73-382 du Manitoba s'appliquant à la pêche et qui définit la pêche à la ligne comme étant «la pêche au moyen d'une ligne et d'un hameçon ou d'une perche, d'une ligne et d'un hameçon».

M. Robinson: Alors la distinction s'établit au niveau de l'équipement utilisé et non des espèces pêchées.

M. Massey: Oui.

Le sénateur Godfrey: Pourrions-nous leur demander pourquoi? J'ai pêché dans des rivières à truite qui avaient été ruinées par les chabots, et quand on en attrappe un, on le rejette tout simplement en espérant les avoir tous éliminés.

M. Massey: En vertu des dispositions de l'article 27, monsieur le sénateur, cela constituerait une enfreinte à la loi.

Le sénateur Godfrey: Pourriez-vous leur demander pourquoi?

M. Massey: Oui.

Le vice-président (M. Baldwin): C'est bien.

M. Robinson: Dans la lettre, on parle de «gaspillage de ressources». Mais je suis d'accord avec vous, je ne sais pas si on peut qualifier ces espèces de ressources.

Le sénateur Godfrey: En effet.

M. Robinson: C'est un peu comme les anguilles du Lac Ontario. On les rejette. La situation est-elle la même? Pour l'amour de Dieu, il y a tellement d'anguilles dans ce lac qu'il n'y a pratiquement plus moyen de pêcher.

Le vice-président (M. Baldwin): Ces dispositions semblent bien plus loin qu'il n'est nécessaire.

M. Robinson: Je me demande si on pourrait expliquer l'expression «gaspillage des ressources» contenue dans la lettre de M. Littleton, en date du 12 décembre 1977.

Le coprésident (sénateur Forsey): A mon avis, vous pourriez proposer que le conseiller poursuive cette affaire à la lumière de ce que nous avons dit ici ce matin en demandant «qu'est-ce qui justifie ces règlements?» «Pourquoi le règlement s'applique-t-il à tout poisson?» Il semble que le règlement ne devrait s'appliquer qu'aux poissons comestibles.

Nous passons maintenant à une série de règlements, DORS/76-15, DORS/76-678, DORS/76-791, DORS/77-206s. . . Décrets sur les armes prohibées, présentés au Comité le 29 septembre 1977. Nous avons ici une lettre du 12 octobre 1977 adressée par M. Massey à M. McIntosh, et une réponse de M. McIntosh, datée du 12 janvier 1978.

Le 12 octobre 1977

Monsieur H. A. McIntosh, c.r.
Sous-ministre adjoint
Planification des programmes législatifs
Ministère de la Justice
Ottawa

Objet: Décrets sur les armes prohibées (n^{os} 3, 4, 5 et 6)—
DORS/76-15, DORS/76-678, DORS/76-791,
DORS/77-206

[Texte]

Dear Mr. McIntosh:

These Orders were before the Committee on September 29, 1977. It was a matter of concern at that time that the instant Orders do not describe the devices in question with a specificity sufficient to allow them to be readily identified. I was instructed to take this matter up with you with a view to conveying the Committee's perspective and ascertaining what remedial action can be undertaken.

1. SOR/76-15—This Order relates to "the Taser Public Defender". Paragraph (b) of the Order uses a "similarity" formula to catch devices which resemble the aforementioned weapon. Some familiarity with the apparatus "the Taser Public Defender" is, however, required in order to identify "similar" devices. It should be noted that the words of the Order "capable of injuring . . . substance" could be satisfied by any device capable of projecting an object carrying "a substance". There is, in effect, no description contained within the Order itself sufficient to alert an individual to the proximity of the device, perhaps, in fact, to his possession of the prohibited weapon. It is also conjectural whether a court would attribute to an accused familiarity with the "Taser" sufficient for him to identify a "similar" device.

2. SOR/76-678—This Order relates to "the weapon known as the 'constant companion' ". The first query is whether the "belt" referred to in the Order is only a prohibited weapon when it contains the knife referred to or whether the word "containing" can be construed, in the Department's view, as "designed to contain". That is, must the knife be concealed in the belt for the assembly at a given time to constitute a "prohibited weapon"? The words of the Order "any other weapon similar" compound the uncertainty: is the composition of the blade relevant to ascertaining "similar" weapons? Why is the description "stainless steel" included when the name alone "constant companion" should be enough to identify the commercial product and "similar" weapons of concern may well not possess this feature.

3. SOR/76-791—The "Spiked Wristband"—While the commercial brand name suffices to describe the mass produced device, the use of the similarity formula raises questions regarding the materiality of the components being the

(a) metal spike or blade, and

(b) the leather wristband.

That is, why are (a) and (b) included if they are not essential attributes of the device such that a similar device in the words of the Order would possess these qualities. On the other hand, there is no reason, apart from the drafting of this Order why an offensive device comprising, for example, a plastic spike set in a canvas armband

[Traduction]

Monsieur,

Le Comité, saisi de ces décrets le 29 septembre dernier, estime que les appareils qu'ils visent ne peuvent pas être identifiés facilement, faute de détails suffisants. On m'a donc demandé de bien vouloir m'entretenir avec vous à ce sujet afin de vous faire part du point de vue du Comité et de décider des modifications à apporter.

1. DORS/76-15—Ce décret porte sur le «Taser Public Defender». L'alinéa b) du décret utilise la formule de la «similarité» pour englober les appareils qui ressemblent à l'arme ci-dessus mentionnée. Il faut cependant savoir ce qu'est un «Taser Public Defender» pour pouvoir reconnaître des appareils «semblables». Il est à noter que la phrase «qui peut blesser . . . d'électricité» pourrait s'appliquer (à tout appareil pouvant) lancer des projectiles porteurs «d'électricité». En fait, rien dans le décret ne permet à un individu de reconnaître l'appareil et peut-être même de savoir s'il possède une arme prohibée. On peut également se demander si un tribunal jugerait qu'il suffit à un accusé de savoir ce qu'est un «Taser» pour pouvoir identifier un appareil «semblable».

2. DORS/76-678—Ce décret traite de l'arme «Constant Companion». La «ceinture» à laquelle fait allusion ce décret constitue-t-elle une arme prohibée seulement lorsqu'elle est armée du couteau mentionné ou l'expression «armée de» peut-elle signifier, d'après le ministère, «conçue pour être armée de»? En d'autres termes, le couteau doit-il être dissimulé dans la ceinture à un moment donné pour constituer une «arme prohibée»? En outre, l'expression «toute autre arme analogue» qui figure dans le décret laisse planer certains doutes. La composition de la lame constitue-t-elle un élément qui permet de reconnaître des armes «analogues»? Pourquoi a-t-on ajouté «en acier inoxydable» alors que le nom «Constant Companion» devrait suffire pour identifier le produit et que des armes «analogues» pourraient ne pas être en acier inoxydable?

3. DORS/76-791—Ce décret porte sur l'arme «Spiked Wristband». Alors que la marque commerciale de ce produit suffit à décrire l'appareil produit à grande échelle, l'utilisation de la formule de similarité soulève des questions quant au caractère matériel des éléments que sont

a) les pointes ou les lames métalliques, et

b) le bracelet de cuir.

En d'autres termes, pourquoi a-t-on ajouté a) et b) s'ils ne constituent pas des éléments essentiels au point, qu'aux termes du décret, un appareil similaire pourrait disposer des mêmes éléments? D'autre part, rien ne permet de dire pourquoi, mis à part le libellé de ce décret, un appareil offensif comprenant, par exemple, des pointes en plastique

[Text]

would not be a prohibited weapon. The point is that the description, as formulated, appears to be ambiguous.

4. SOR/77-206—This Order poses formidable difficulties.

(a) The “Yaqua Blowgun” is characterized as a “tube or pipe”. How is the prohibited weapon to be distinguished from a length of copper tubing, drainpipe or a peashooter? Must the device be identifiable as a tube or pipe designed to project arrows or darts or is its actual use required to render an otherwise innocuous implement a prohibited weapon? Must arrows or darts be found or used in conjunction with the “tube or pipe” for the weapon to be prohibited?

(b) This Order is distinguished from the other prohibited weapons orders as it interdicts a process rather than a device. The generic description “any other tube or pipe . . .” enacts a formula which includes the process of expelling objects from a tube “by the breath” and is not limited to a single weapon. Prohibited Weapons Order No. 6 marks a departure from previous Orders in that it prohibits an “activity” under the guise of declaring the “Yaqua Blowgun” and “any other pipe or tube . . .” as prohibited weapons. The drafting is ambiguous and seems to be even less clear than has hitherto been the case.

In each instance the Committee’s concern is, first, that individuals affected should be able to identify a prohibited weapon from the description thereof in the relevant Order and, secondly, that in criminal litigation the meaning of the Orders be as precise as possible.

The Committee wishes to know as a fundamental point of departure to the consideration of these Orders whether, in the Department’s view, it would be possible to describe the devices in question with greater particularity. The Members are alert to the necessity of prohibiting both the commercial production of a given device as well as the home-made variety. They wish to know whether the prohibition could take effect if better and more precise descriptions of the devices in question were included in the Orders.

Thank you for your attention and I look forward to receiving your response.

Yours sincerely,

Melez Massey,
Counsel.

[Translation]

fixées sur un bracelet en toile ne pourrait constituer une arme prohibée. Par conséquent, tel que formulé le décret est ambigu.

4. DORS/77-206—Ce décret soulève d’énormes difficultés.

a) Le «Yaqua Blowgun» est défini comme étant un «cylindre». Comment pourrait-on distinguer cette arme prohibée d’un tuyau de cuivre, d’une gouttière ou d’une sarbacane? L’appareil doit-il être un cylindre conçu pour projeter des fléchettes ou doit-il être utilisé pour qu’un objet autrement inoffensif devienne une arme prohibée? Les fléchettes doivent-elles se trouver ou être utilisées avec le «cylindre» pour que l’arme soit prohibée?

b) Ce décret se distingue des autres décrets sur les armes prohibées en ce qu’il interdit d’utiliser un processus plutôt qu’un appareil. La description énonce une formule qui prévoit le lancement de projectiles à partir d’un cylindre «par la force du souffle» sans viser d’une arme particulière. Le décret sur les armes prohibées (n° 6) se distingue des précédents en ce qu’il interdit une «activité» sous l’apparence de vouloir déclarer la «Yaqua Blowgun» et «tout autre cylindre . . .» armes prohibées. Le libellé de ce décret est ambigu et semble être encore moins clair qu’auparavant.

Dans chaque cas, le souci du Comité est de voir tout d’abord à ce que les individus concernés puissent identifier une arme prohibée d’après la description qui en est faite dans le décret pertinent et, ensuite, à ce que le sens des décrets soit aussi précis que possible en cas de poursuites judiciaires.

Le Comité désire savoir, avant d’étudier ces décrets si, selon le ministère il serait possible de décrire les appareils mentionnés de façon beaucoup plus détaillée. Les membres du Comité estiment que la production commerciale et artisanale des appareils, devrait être interdite. Ils désirent savoir si l’interdiction ne serait pas plus efficace si les décrets étaient plus détaillés et mieux rédigés.

En vous remerciant de l’attention que vous voudrez bien accorder à ces questions et dans l’attente de votre réponse, je vous prie d’agréer, Monsieur, l’expression de mes sentiments distingués.

Conseiller juridique
Melez Massey

[Texte]

January 12, 1978

Mr. Melez Massey,
Counsel,
Standing Joint Committee on
Regulations and Order Statutory
Instruments,
Victoria Building—Room 408,
140 Wellington Street,
Ottawa, Ontario
K1P 5A2

Re: Prohibited Weapons Orders Nos. 3, 4, 5 and 6—
SOR/76-15, SOR/76-678, SOR/76-791, SOR/
77-206

Dear Mr. Massey:

I apologize for the delay that has occurred in replying to your letter of October 12, 1977 concerning the above-noted prohibited weapons orders. Your letter questioned in some detail the description of the weapons and consideration of your questions has taken some time.

A number of the points made by you in your letter seem to be well taken. As a result I am informed that the responsible officers of the Department of Justice are preparing modifications to the descriptions of these weapons and these will be brought to the attention of the Minister of Justice shortly.

Yours truly,

H. A. McIntosh,
Assistant Deputy Minister
(Legislative Programming).

Have the points been satisfactorily answered, Mr. Massey, or should we print these things with any further discussion that may arise?

• 1140

Mr. Robinson: They said they were going to follow up, that is the only thing, and I suppose we should follow up on it, too.

Mr. Massey: That is my feeling. I, personally, found these matters to be of significant importance and I was very happy to see that they regarded . . .

Mr. Robinson: One of the things that concerns me more and more in the correspondence we are getting is that the departments are saying, "Yes, we are going to look at this later". But they do not say when. So our counsel is left in the position of getting a heap of correspondence we follow up. I think when they say "when" they should give some indication, even if they merely said, "the very next time we are working on regulations we will be working on these, we will be making these changes." I think it could be just a stall.

Mr. Eglington: In the normal course of events, Mr. Robinson, all the outstanding matters, and this would be one, are chased up from time to time. I will not say that they are necessarily chased up as speedily as they might be, or as often

[Traduction]

Le 12 janvier 1978

Comité mixte permanent des règlements
et autres textes réglementaires
Édifice Victoria—Salle 408
140 rue Wellington
Ottawa (Ontario)
K1P 5A2

Objet: Décrets sur les armes prohibées n^{os} 3, 4, 5, et 6—
DORS/76-15, 76-678, 76-791, 77-206

Monsieur,

Je m'excuse du retard que j'ai mis à répondre à votre lettre du 12 octobre 1977 au sujet des décrets susmentionnés. Il m'a fallu quelque temps pour étudier votre critique de la description de ces armes.

Beaucoup de vos remarques semblent pertinentes. J'apprends que les fonctionnaires responsables du ministère de la justice préparent les modifications à apporter à la description de ces armes et qui seront sous peu, portées à l'attention du ministre de la justice.

Je vous prie de recevoir Monsieur, l'assurance de ma considération distinguée.

H. A. McIntosh
Sous-ministre adjoint
Section de la législation

Monsieur Massey, toutes les questions ont-elles obtenu une réponse satisfaisante ou bien devons-nous imprimer ces documents de même que toutes les discussions qui pourraient en découler?

M. Robinson: Ils ont dit qu'ils étudieraient la question plus tard, c'est tout, et je présume que nous devrions faire de même.

M. Massey: C'est également ce que je pense. Personnellement, je suis d'avis que ces questions sont très importantes et j'étais heureux de voir qu'ils considéraient . . .

M. Robinson: L'une des choses qui m'inquiète de plus en plus dans les lettres que nous recevons, c'est que les représentants des ministères disent «oui, nous allons étudier cette question plus tard.» Mais ils ne disent pas quand. Alors notre conseiller se retrouve avec une pile de lettres que nous devons étudier plus tard. A mon avis, en disant «quand», ce fonctionnaire devrait nous donner une idée, ne serait-ce qu'en précisant «la prochaine fois que nous travaillerons sur des règlements, nous étudierons ceux-là et nous effectuerons ces modifications.» A mon avis, ce n'est peut-être qu'un moyen de gagner du temps.

M. Eglington: Dans le cours normal des choses, monsieur Robinson, toutes les questions en souffrance, et c'en est une, sont étudiées de temps à autre. Je ne dis pas qu'on s'en occupe nécessairement aussi rapidement ou aussi souvent qu'on pour-

[Text]

as they might be, but with departments such as the Justice Department—with whom we have very few queries, as distinct from the Legal Adviser, Privy Council Office—it is much easier to keep track of them. I agree with you that when we get into big departments like Transport, and Indian and Northern Affairs, it is extremely difficult to keep on top of all the promises that have been given, but it is something that is done from time to time. I waded through a huge pile of these things and try to find out what is happening, ring people up and write letters, and so on.

Senator Godfrey: Here he says:

“It will be brought to the attention of the Minister of Justice shortly”.

That was on January 12. I would say two months is not a reasonable time; just drop a little line and say, “the committee was inquiring, have these been brought, and what is the status?”. That is all. Just to joggle them.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): I think minds should be jogged about it now. I know if Mr. Robinson were to answer his constituents' correspondence in the same laggard fashion or if Senator Godfrey were to answer his clients, if his firm were to answer his clients in this fashion, they would both be subject to a lot of criticism. Why should the departments threaten us in any lesser fashion? I think there should be a policy of carrying these things forward and checking them.

Mr. Robinson: Yes, at least if there are time restraints they can certainly say what they are: “We have not the time and manpower, at the moment, to do it, we will be following up.” But, you know, the way this reads it is not that helpful. It merely says that they are working on it and it is going to be brought to the Minister's attention. That is a pretty nice phrase.

Senator Godfrey: I got the impression that they are really accomplishing something, it was as if to say it was going to be brought shortly. It is the word “shortly,” as if they were already upon it. So all we want to make sure is that there has not been a little slip-up. My guess is that probably we could be useful by just writing a very polite letter saying, “What is the status?”. So, if the Minister himself has not been doing anything about it, he will do something.

Mr. Eglington: To some extent—and this problem is probably worth while exploring, it has come up several times before—to some extent, in chasing these matters up, I do attempt to draw distinctions between different types of promises or undertakings. If, for instance, the department said, “Yes, we are going to change it,” as they did with Sections 10 and 11 of the *Ships' Deck Watch Regulations*, I would not, in the normal course of events, do anything about that unless I discovered that within six months nothing had happened. I know that, from their point of view, they have to start the whole file off, they have to send it across to the legal advisers, back and forth. It is obviously not a matter of number one priority for them and six months is a reasonable time to allow them to do it. If, however, you get someone writing in and saying, “Well, we are looking into it and we will be in touch

[Translation]

rait le faire, mais dans des ministères tel que celui de la Justice, ... avec lequel nous faisons très peu d'affaires, contrairement au conseiller juridique du bureau du Conseil privé ... il est beaucoup plus facile d'en tenir compte. Je conviens avec vous que quand nous faisons affaire avec des gros ministères comme les Transports, ou les Affaires indiennes et du Nord, il est très difficile de faire respecter toutes les promesses qui nous ont été faites, mais le travail s'effectue de temps à autre. Je revois cette immense pile de lettres et j'essaie de découvrir ce qui se fait; je téléphone aux gens, j'écris des lettres, etc.

Le sénateur Godfrey: Ici il dit:

La question sera bientôt portée à l'attention du ministre de la Justice.

Cette lettre date du 12 janvier. A mon avis, deux mois c'est trop long; écrivez-leur un petit mot en disant «le Comité désire savoir si ces changements ont été apportés et où vous en êtes dans cette affaire?». C'est tout. Rien que pour les stimuler.

Le coprésident (M. Baldwin): A mon avis, les esprits devraient maintenant être stimulés. Je sais que si M. Robinson répondait aux lettres de ses commettants aussi passivement ou si le sénateur Godfrey répondait à ses clients, si son étude répondait à ses clients de cette façon, ils seraient tous deux l'objet de nombreuses critiques. Pourquoi le ministère devrait-il nous traiter si cavalièrement? Je pense qu'on devrait établir une politique par laquelle ces demandes seraient étudiées et vérifiées.

M. Robinson: Oui, car s'il y a des problèmes de temps, ils pourraient au moins nous dire ce qu'ils font: «Nous n'avons pas pour l'instant le temps ou le personnel pour effectuer ces changements, nous y donnerons suite plus tard.» Mais vous savez, il n'y a rien d'utile dans ces lettres. On dit simplement que des fonctionnaires y travaillent et que la question se rapportant à la pension du ministre. Une bien jolie tournure.

Le sénateur Godfrey: J'ai l'impression qu'ils font vraiment quelque chose, car c'est comme s'ils disaient que la question serait étudiée bientôt. C'est le mot «bientôt» qui compte, comme s'ils y travaillaient déjà. Alors nous voulons simplement nous assurer qu'il n'y a pas eu d'oubli. A mon avis, il serait peut-être utile d'écrire une lettre très polie demandant «où en êtes-vous?». Alors, si le ministre lui-même n'a pas encore abordé la question, il le fera.

M. Eglington: Dans une certaine mesure ... et cette question vaut probablement la peine d'être étudiée puisqu'elle s'est présentée plusieurs fois auparavant ... dans une certaine mesure, quand je suis ces dossiers, j'essaie d'établir une distinction entre les différents types de promesses ou d'engagements. Par exemple, si le ministère dit «oui, nous allons effectuer ces changements», comme cela s'est fait avec les articles 10 et 11 des règlements sur les quarts à la passerelle des navires, normalement, je ne fais rien à ce sujet à moins que je découvre six mois plus tard que rien n'a été fait. Je sais que de leur côté, ils doivent prendre le dossier à partir de zéro, soumettre la question au conseiller juridique, etc. De toute évidence, pour eux ce n'est pas une priorité et six mois constitue une période raisonnable pour leur permettre d'effectuer ces changements. Toutefois, si quelqu'un écrit une lettre

[Texte]

later," or, "We will consider our position," then they should chase it up more quickly, because it is just a question then of trying to force them, if you like, to reconsider it in such a way that they come out with the right result.

Senator Godfrey: That sounds reasonable.

Mr. Eglington: But it is not something, I am afraid, that normally can be cranked out on a mechanical basis. And in those places where we have good relations, it is something that can be dealt with on the telephone, often as not.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Well, what is your suggestion, then, that the sense of what Senator Godfrey said might be conveyed to them by telephone, for example, or by a polite letter?

Mr. Eglington: By a polite letter or a telephone call. Mr. McIntosh is a very pleasant man and we can ask him, where is it up to?

Senator Godfrey: Yes, showing that we are not losing interest.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Is that satisfactory to everybody?

Some hon. Members: Agreed.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Now, the next one.

M. Bécharde: Monsieur le président, j'invoque le Règlement.

Je voudrais m'excuser pour mon retard. J'ai dû présider le Comité permanent des pêches et des forêts, comme je ne peux pas être à deux endroits à la fois, je suis venu lorsque j'ai pu me libérer.

• 1145

Le coprésident (sénateur Forsey): Je suis sûr, monsieur Bécharde, que vous avez de très bonnes raisons pour justifier tout ce que vous faites en tant que membre du Comité. Merci.

I think the next one is a new one. SOR/77-237—Canada Labour Relations Board Regulations, amendment—and here we have comments by counsel and a letter of August 16, 1977, from Mr. Eglington to Miss Elaine Labelle and a reply of August 18, 1977 from Mr. James E. Dorsey to Mr. Eglington, and I think these all should be printed.

CANADA LABOUR RELATIONS BOARD REGULATIONS, amendment

Canada Labour Code

October 3, 1977

An explanation of the new sections 10 and 29(3) appears from the attached correspondence.

In the case to which Mr. Dorsey kindly directed my attention, the Federal Court of Appeal decided that the operative date of determination of majority support for a union was not the date of application, but a later date. The Court held that the requisite date is the date a decision to certify a union is made. The Board would be entitled to "take note of the

[Traduction]

en disant «nous étudions la question et nous communiquerons avec vous plus tard», ou encore «nous étudierons votre proposition», alors ils devraient agir plus rapidement, car il s'agit seulement d'essayer de les forcer à aborder le problème de façon telle qu'ils obtiendront les bons résultats, si vous voulez.

Le sénateur Godfrey: Cela me semble raisonnable.

M. Eglington: Mais je crains bien qu'on ne puisse les obliger à agir automatiquement. Assez souvent, dans les endroits où nous avons de bonnes relations, ces questions peuvent être réglées par téléphone.

Le coprésident (sénateur Forsey): Et bien, quelle est donc votre proposition? Pensez-vous que ce qu'a dit le sénateur Godfrey pourrait leur être communiqué par téléphone ou dans une lettre polie par exemple?

M. Eglington: Dans une lettre polie ou par téléphone. M. McIntosh est un homme très charmant et nous pourrions lui demander où en est cette affaire?

Le sénateur Godfrey: Oui, en montrant que nous sommes toujours intéressés.

Le coprésident (sénateur Forsey): Tout le monde est-il satisfait?

Des voix: D'accord.

Le coprésident (sénateur Forsey): Maintenant, passons au prochain article.

Mr. Bécharde: Mr. Chairman, on a point of order.

I would like to apologize for being late. I had to Chair the Standing Committee on Fisheries and Forestry and since I cannot be in two places at the same time, I came as soon as I could.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I am certain, Mr. Bécharde, that there are excellent reasons for everything you do as a member of this Committee. Thank you.

Je pense que le prochain règlement est nouveau. DORS/77-237—Règlement du Conseil canadien des relations du travail—modifications. Nous avons les remarques du conseiller de même qu'une lettre datée du 16 août 1977 de M. Eglington à M^{me} Hélène LeBel de même qu'une réponse datée du 18 août 1977 de M. James E. Dorsey à M. Eglington; je crois que tous ces documents devraient être annexés.

RÈGLEMENT DU CONSEIL CANADIEN DES RELATIONS DU TRAVAIL—Modification

Code canadien du travail

Le 3 octobre 1977

La correspondance ci-annexée apporte des éclaircissements sur le nouvel article 10 et le nouveau paragraphe 29(3).

Dans le cas que M. Dorsey a eu l'amabilité de me soumettre, la Cour d'appel fédérale a décidé que la date à laquelle on établit qu'un syndicat bénéficie de l'appui de la majorité des employés n'était pas la date de la demande, mais une date ultérieure. La Cour a décidé que la date requise est la date à laquelle la décision d'accréditer un syndicat est prise. Le

[Text]

common experience of mankind that something that exists is likely to continue to exist at least for a while". Nevertheless, whether "at the time of certification, a majority of employees in a unit wish to have the applicant trade union represent them as their bargaining agent is a fact of which the Board must be satisfied. It is for the Board to make up its mind on the material properly before it."

Consequently, a new procedure was necessary by which the Board could be properly seized of the fact that support for a union was different after an application from that existing at or before the time the application was made.

(Quotations are from the Federal Court of Appeal judgment as yet unreported.)

The efficacy of the new procedure in meeting the rule laid down by the Federal Court of Appeal may be doubted as it effectively cuts off those who change their minds about their union after ten days have elapsed from the date of filing of an application for certification. This point would most certainly have been carefully considered by the Board in drafting the amendment and any questioning of the new procedure may be thought to be properly a matter for legal challenge by some dissatisfied employee.

August 16, 1977

Miss Hélène LeBel,
Vice-Chairman,
Canada Labour Relations Board,
Tower "D", Lester B Pearson Bldg.,
125 Sussex Drive,
OTTAWA, Ontario
K1A 0X8

Re: SOR/77-237, Canada Labour Relations Board
Regulations, amendment

Dear Miss LeBel:

It would be helpful when submitting the above amendment to the Committee to be able to attach an explanation as to what appears to be a tightening up of section 10 and as to the significant change in section 29(3) which replaces a relatively informal procedure with the formal procedure, attended by time limits, provided for in section 10. The new provision seems to take away the right in an employee to decide that he no longer wishes to be represented by an applicant once the time limited in section 10 has elapsed.

I shall very much appreciate receiving your reply for submission to the Committee.

Yours sincerely,

G. C. Eglington.

[Translation]

Conseil aurait le droit de «tenir compte de l'expérience commune de l'humanité: ce qui existe est susceptible de continuer à exister, au moins, durant quelque temps». Néanmoins, «à la date d'accréditation, le Conseil doit être convaincu que la majorité des employés qui appartient à une unité désire que le syndicat qui présente la demande les représente à titre d'agent de négociation. Il appartient au Conseil de prendre une décision au sujet des documents qui lui sont soumis en bonne et due forme.»

Par conséquent, une nouvelle procédure s'avérerait nécessaire pour éventuellement apprendre au Conseil que l'appui dont bénéficie le syndicat, après qu'il a adressé une demande au Conseil, n'est plus ce qu'il était à la date ou avant la date de cette demande.

(Les citations sont tirées de la décision de la Cour d'appel fédérale, qui n'a pas encore été publiée).

On peut douter de l'efficacité de la nouvelle procédure pour se conformer à la règle établie par la Cour d'appel fédérale, puisqu'en réalité elle écarte les employés qui ont changé d'avis au sujet de leur syndicat après que dix jours se sont écoulés depuis la date de la présentation de la demande d'accréditation. Le Conseil a très certainement étudié attentivement ce point, lors de la rédaction de la modification, et l'on peut penser que toute contestation de la nouvelle procédure pourrait être engagée devant les tribunaux par un employé mécontent.

Le 16 août 1977

M^{lle} Hélène LeBel
Vice-président
Conseil canadien des relations du travail
Tour «D», Édifice Lester B. Pearson
125 promenade Sussex
Ottawa (Ontario)
K1A 0X8

Objet: DORS/77-237, Règlement du Conseil canadien
des relations du travail—Modification

Mademoiselle,

Lors de la présentation au Comité de la modification ci-dessus, il serait utile de pouvoir lui annexer une note explicative au sujet de l'article 10, dont les dispositions semblent être rendues plus strictes et au sujet de la modification importante apportée au paragraphe 29(3), qui remplace une procédure relativement facultative par une procédure obligatoire, soumise à des délais prévus à l'article 10. La nouvelle disposition semble retirer à l'employé le droit de décider de ne plus être représenté par un requérant, dès que le délai prévu à l'article 10 s'est écoulé.

Je vous saurais gré de me faire parvenir votre réponse afin que je la soumette au Comité.

Veuillez agréer, Mademoiselle, l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

G. C. Eglington

[Texte]

Lester B. Pearson Building
4th floor, Tower "D",
125 Sussex Drive,
Ottawa, Ontario.
K1A 0X8
August 18, 1977

Mr. G. C. Eglinton,
Standing Joint Committee
of the Senate and of
the House of Commons
on Regulations and Other
Statutory Instruments,
The Senate,
Ottawa, Ontario.
K1A 0A4

Dear Mr. Eglinton:

Your letter of August 16 to Ms. Hélène LeBel has been referred to me because she is on vacation and not scheduled to return until early September.

The Changes to sections 10, 17(3) and 29(3) of the Board's Regulations resulted from a decision of the Federal Court of Appeal (CKOY Limited (1977), 77 CLLC 14,093).

An explanation of the intent and reason for these amendments is given in a recent decision of the Board involving the Canadian Imperial Bank of Commerce. A copy of that decision is enclosed. I direct your attention to pages 14 to 22.

I hope you will find this explanation for the amendments clearly enunciated and trust that this response to your letter is comprehensive enough. Should you require any further information from the Board, please do not hesitate to contact me.

Yours very truly,

James E. Dorsey

The Joint Chairman (Senator Forsey): Are there any questions?

Mr. Robinson: Do I understand, Mr. Counsel, from your notes that really what is at stake here is that you differ with the decision made by the federal court?

Mr. Eglinton: Oh no, Mr. Robinson, I took that as given. There was an attempt made to alter the regulations in such a way as to accommodate the federal court decision and to devise rules of procedure which would enable the board still to continue in a practical fashion, given the change of operative date that the central court had laid down. I think there is room for debate as to whether there is interaction between the new Section 29(3) and the new Section 10 really achieves what the federal court required, but no doubt the people who appear before the board will take that under advisement in their own cases, and I also do understand that there is in contemplation, or actually beyond contemplation, in actual preparation an entirely new set of regulations. So, I think in this case any

[Traduction]

Édifice Lester B. Pearson
4^e étage, Tour «D»
125 promenade Sussex
Ottawa (Ontario)
K1A 0X8
Le 18 août 1977

M. G. C. Eglinton
Comité mixte permanent du Sénat
et de la Chambre des communes,
des règlements et autres textes
réglementaires
Le Sénat
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Monsieur,

Madame Hélène LeBel ne devant revenir de vacances qu'au début de septembre, votre lettre du 16 août qui lui est adressée, m'a été transmise.

Les modifications apportées à l'article 10, et aux paragraphes 17(3) et 29(3) des Règlements du conseil résultent d'une décision de la Cour d'appel fédérale (CKOY Limited (1977), 77 CLLC 14,093).

Une explication de l'objet et de la raison de ces modifications a été donnée dans une récente décision du Conseil qui touche la Banque canadienne impériale du commerce. Vous trouverez sous ce pli une copie de cette décision, je vous prie de vous reporter aux pages 14 à 22.

J'espère que vous trouverez que cette explication des modifications est explicite et que la présente réponse à votre lettre est adéquate. Au cas où vous aimeriez obtenir du Conseil de plus amples renseignements, n'hésitez pas à m'écrire.

Veuillez agréer, Monsieur, l'assurance de mes sentiments distingués.

James E. Dorsey

Le coprésident (sénateur Forsey): Y a-t-il des questions?

M. Robinson: Monsieur le conseiller, dois-je comprendre d'après vos notes, l'élément important ici c'est que vous n'êtes pas d'accord avec la décision prise par la Cour fédérale?

M. Eglinton: Oh, non, monsieur Robinson, j'ai pris cette décision pour acquise. On a essayé de modifier les règlements afin qu'ils soient conformes à la décision de la Cour fédérale et d'établir des règles de procédure qui permettent à la Commission de continuer à fonctionner de façon pratique, compte tenu du changement de la date d'entrée en vigueur établie par ce tribunal. A mon avis, on pourrait discuter de la question de savoir s'il y a interaction entre le nouvel article 29(3) et le nouvel article 10 qui atteint véritablement le but visé par la Cour fédérale; mais il ne fait aucun doute que les personnes qui comparaitront devant la Commission tiendront compte de ces changements dans leur propre cas, et si je ne m'abuse, on prépare et on étudie actuellement tout un ensemble de nou-

[Text]

doubts that might exist as to the efficacy of what has been done can be left for the moment at least.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Nothing further then on that?

Then we get two SORs bracketed together SOR/77-331 and SOR/77-333, the first one being—Canadian Commercial Corporation Goods Exported Regulations, amendment; the second one being SOR/77-333—Canadian Manufactured Tires and Tubes (Exported Vehicles) Drawback Regulations, amendment.

What have we got here? Again, I must confess, I have not read these. I am sorry.

Mr. Eglington: It is purely explanatory, Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Senator Forsey): There is no need to do anything about it then as far as you can see. Are there any questions from the members?

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): No, no.

Mr. Robinson: No questions, Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Senator Forsey): SOR/77-597—Fuels Information Regulations, No. 1—and here we have a comment from counsel with a letter from Mr. Robinson, not our Vice-Chairman, but another one, another member of the clan, to Mr. Massey, a letter dated November 22, 1977. Is it necessary to print these?

Mr. Robinson: There is a recommendation here, so I think it should be printed.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Quite, very well, so ordered.

SOR/77-597

FUELS INFORMATION REGULATIONS, NO. 1

Clean Air Act

P.C. 1977-1973

January 6, 1978

At issue are the vires of section 4 (and particularly subsection 4(b) of Form 2 of the Schedule to these Regulations. The empowering provision relied upon by the Department is section 23(b)(iii) (See letter of 22nd November 1977 from Mr. R. M. Robinson attached). Section 23 of the Act is also attached.

The section made relates to the effects of combustion. The Department should be asked to explain how the authorization to require submission of information "regarding the chemical composition of fuel produced or imported by them and regarding analytical techniques" authorizes a demand for information concerning products of combustion or, even more striking, information relating to adverse effects on human health and the environment.

[Translation]

veaux règlement. A mon avis, dans ce cas, tout doute quant à l'efficacité du travail déjà accompli peut être effacé, pour l'instant du moins.

Le coprésident (sénateur Forsey): Il n'y a rien d'autre à ajouter à ce sujet?

Nous passons donc à deux DORS brochés ensemble, le DORS/77-331 et le DORS/77-333, le premier étant un—Règlement sur les marchandises exportées par la Corporation commerciale canadienne—modifications, et le deuxième étant le DORS/77-333—Règlement sur le *Drawback* relatif aux pneus et chambres à air de fabrication canadienne (véhicules exportés)—modifications.

De quoi s'agit-il? Une fois de plus, je dois avouer que je n'ai pas lu ces règlements. Je suis désolé.

M. Eglington: Ce ne sont que des explications, monsieur le président.

Le coprésident (sénateur Forsey): Donc à votre connaissance, il n'y a rien à faire à ce sujet. Les membres désirent-ils poser des questions?

Le coprésident (M. Baldwin): Non, non.

M. Robinson: Pas de questions, monsieur le président.

Le coprésident (sénateur Forsey): DORS/77-597—Règlement n° concernant les renseignements sur les combustibles; nous avons ici une remarque du conseiller de même qu'une lettre de M. Robinson, non pas notre vice-président mais son homonyme, un autre membre du clan, lettre adressée à M. Massey et datée du 22 novembre 1977. Est-il nécessaire d'annexer ces documents?

M. Robinson: Ils contiennent une recommandation alors je crois qu'ils devraient être imprimés.

Le coprésident (sénateur Forsey): C'est bien, qu'il en soit ainsi.

DORS/77-597

RÈGLEMENTS N° CONCERNANT LES RENSEIGNEMENTS SUR LES COMBUSTIBLES

Loi sur la lutte contre la pollution atmosphérique

C.P. 1977-1973

Le 6 janvier 1978

Il s'agit de la légalité de l'article 4 (et plus particulièrement du paragraphe 4b)) de la formule 2 de l'annexe du règlement en question. La disposition habilitante sur laquelle se fonde le ministère est le sous-aliéna 23b) (iii) (voir lettre ci-jointe de M. R. M. Robinson, datée du 22 novembre 1977). Vous trouverez également ci-joint l'article 23 de la loi.

L'article porte sur les effets de la combustion. Il faut demander au ministère d'expliquer comment l'autorisation de demander à des personnes de fournir des renseignements «relatifs à la composition chimique du combustible qu'elles produisent ou importent et aux techniques analytiques» permet d'exiger des renseignements concernant les produits de combustion, ou ce qui est encore plus frappant des renseignements concernant les effets nuisibles sur la santé et l'environnement.

[Texte]

Ottawa, Ontario
K1A 1C8
November 22, 1977

Mr. Malez Massey,
Counsel,
Standing Joint Committee of the Senate
and of the House of Commons on
Regulations and other Statutory Instruments,
c/o The Senate,
Ottawa, Ontario.
K1A 0A4

Re: SOR/77-597, Fuels Information Regulations, No. 1

Dear Mr. Massey:

In response to your telephone call, and subsequent telephone conversations with Dr. D. Kelley, on November 21, 1977 we have made a further review of the development of the above regulation.

We understand the Fuels Information Regulations, No. 1, (referred to in your letter of September 19, 1977) including Section 4, Form 2, of the schedule were examined by Law officers of the Crown and it is our understanding that they were of the opinion that the statutory authority of Subparagraph 23(b)(iii) of the *Clean Air Act* was sufficient authority for the information required by Section 4, Form 2 of the schedule.

Yours truly,

Raymond M. Robinson,
Director General,
Air Pollution Control Directorate.

Mr. Robinson: Ultra vires.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Yes, of course.

Mr. Robinson: Counsel has pointed out that the Department should be asked to explain how the authorization to require submissions, information and so on, so I think we can properly ask this, make this query.

Mr. Massey: It is not a difficult matter to appreciate, Mr. Robinson, and it is simply a question of whether the information that they require be submitted. Section 4 form 2 is information that they are allowed to require of the people whom they are requiring it of, and in my opinion it does not fall within the clear words of Section 23(b)(iii) and there is a difference of opinion. I thought it had been settled in the telephone call, but Mr. Robinson apparently went back to his legal advisers who advised him that authority does exist in this section. My personal view was that it did not take a great deal of insight to see that the vires were lacking here, but I stand ready to be corrected.

[Traduction]

Ottawa, le 22 novembre 1977
Référence: 4052-4

Monsieur Melez Massey
Avocat
Comité mixte des règlements et
autres textes réglementaires
a/s du Sénat
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Objet: DORS/77-597, Règlement n° 1 concernant les renseignements sur les combustibles

Monsieur,

A la suite de votre appel téléphonique et des conversations que nous avons eues au téléphone le 21 novembre 1977 avec M. D. Kelley, nous avons révisé entièrement l'élaboration du règlement susmentionné.

Nous croyons comprendre que le Règlement n° 1 concernant les renseignements sur les combustibles (dont il est question dans votre lettre du 19 septembre 1977), notamment l'article 4 de la formule 2 qui figure en annexe, a été étudié par des conseillers juridiques de la Couronne; ceux-ci semble-t-il, étaient d'avis que l'autorisation statutaire du sous-alinéa 3b) (iii) de la Loi sur la lutte contre la pollution atmosphérique suffisait pour conférer le pouvoir d'exiger des renseignements prévus à l'article 4 de la formule 2 de l'annexe.

Je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Le directeur général de la lutte
contre la pollution atmosphérique,
Raymond M. Robinson.

M. Robinson: Ultra vires.

Le coprésident (sénateur Forsey): Oui, bien sûr.

M. Robinson: Le conseiller a indiqué que l'on devrait demander au ministère d'expliquer comment il peut être autorisé à demander des soumissions, des renseignements etc.; alors je pense que nous pouvons bien faire cette demande.

M. Massey: Ce n'est pas une chose difficile à comprendre, monsieur Robinson, et il ne s'agit que de savoir si les renseignements demandés seront présentés. L'article 4 du formulaire 2 contient des renseignements qu'ils sont autorisés à demander aux gens à qui ils les demandent et, à mon avis, cela n'est pas soumis aux dispositions de l'article 23b)(iii) et il y a ici une différence d'opinion. Je croyais que l'affaire avait été réglée par téléphone, mais M. Robinson semble avoir reconsulté ses conseillers juridiques qui lui ont dit que cet article comprenait cette disposition habilitante. Personnellement, je suis d'avis qu'il n'est pas nécessaire d'avoir beaucoup de clairvoyance pour constater que les pouvoirs n'existaient pas dans ce cas; corrigez-moi si j'ai tort.

[Text]

• 1150

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): What you are suggesting is that there is a clear difference between being asked to submit information regarding the chemical composition of the fuel and a questionnaire which says, "What adverse effects on human health or the environment could result from such a release are known to the respondent?"

Mr. Massey: In addition to . . .

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): They are making inquiries which would require the person answering to give information about the adverse effects on human health, which seems to me somewhat different from the right given under the Act to ask about the chemical composition of the fuel.

Mr. Massey: Yes, Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Senator Forsey): A very difference matter. In the one case he may be able to give it perfectly easily and in the other case he might be asked for something that he is simply in no position to supply at all and the Act does not provide for the latter.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Right.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Well, I presume this should be further pressed, should it not?

Mr. Massey: It might be a matter in which they say, "Well, that is our legal opinion and that is what we are going to stand or fall on", but I would hope not.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): If they did, from then on we should examine the legal opinions from that department with the greatest care.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Well, if they say that this is their legal opinion, I think we are not satisfied with whatever legal opinion they got here and it may be something we will have to report in due course saying we simply are not satisfied. That would be my view of the matter. But anyway, it seems to me that will be pursued and perhaps you can . . .

Senator Godfrey: Well, they must have their reasons.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Oh, yes.

Senator Godfrey: Because they want a legal opinion. Except they did tell us about the legal opinion. They disclosed it. It is something you are not supposed to do according to Mr. Basford.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Well, now, the next one is SOR/77-634—Atlantic Crab Fishery Regulations, amendment. And here we have comment by counsel. Questions?

Mr. Robinson: As I understand it, paragraphs 1 and 2 of our counsel's comment is merely for information.

Mr. Massey: Yes, Mr. Robinson.

Mr. Robinson: And that in paragraph 3, your recommendation at the bottom of the page is that:

. . . the Department of Fisheries and Environment remove the ambiguity to clarify the meaning of the section.

[Translation]

Le coprésident (M. Baldwin): Vous dites qu'il y a une nette différence entre se voir demander des renseignements sur la composition chimique du combustible et répondre à une question demandant quels sont les effets nuisibles connus pour la santé et l'environnement que pourrait causer le dégagement de certains produits de combustion.

M. Massey: En plus de . . .

Le coprésident (M. Baldwin): On pose des questions qui obligeraient les intéressés à donner des renseignements concernant les effets nuisibles sur la santé, ce qui me semble loin du droit accordé par la loi à demander des renseignements sur la composition chimique d'un combustible.

M. Massey: En effet, monsieur le président.

Le coprésident (sénateur Forsey): C'est une tout autre affaire. Dans un cas on peut répondre très facilement tandis que dans l'autre on peut se voir demander quelque chose qu'on n'est tout simplement pas en mesure de fournir et que n'exige d'ailleurs pas la loi.

Le coprésident (M. Baldwin): C'est bien cela.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je suppose qu'on devrait pousser plus loin, n'est-ce pas?

M. Massey: On pourrait facilement nous répondre: «Eh bien voici notre opinion juridique et nous nous y tiendrons, dussions-nous y rester». J'espère toutefois qu'on ne nous répondra pas ainsi.

Le coprésident (M. Baldwin): Si c'était le cas nous devrions à l'avenir étudier les opinions juridiques de ce ministère avec le plus grand soin.

Le coprésident (sénateur Forsey): Si on nous répond que c'est là une opinion juridique, eh bien nous ne sommes pas d'accord et nous en ferons rapport en temps voulu en faisant part de notre mécontentement. Voilà mon avis. De toute façon, je crois qu'on devrait pousser l'affaire plus loin et peut-être pouvez-vous . . .

Le sénateur Godfrey: Ils doivent avoir leurs raisons d'agir ainsi.

Le coprésident (sénateur Forsey): Certainement.

Le sénateur Godfrey: Parce qu'ils veulent une opinion juridique. Mais dans ce cas-ci, ils nous en ont parlé. D'après M. Basford, on n'est pas censé le faire.

Le coprésident (sénateur Forsey): Passons donc au règlement suivant, le DORS/77-634, Règlements de pêche du crabe de l'Atlantique, modifications. Il y a une observation du conseiller juridique. Des questions?

M. Robinson: Si je comprends bien, les premier et deuxième paragraphe des remarques de notre conseiller juridique ne sont là qu'à titre d'information.

M. Massey: En effet.

M. Robinson: Dans votre recommandation, paragraphe 3, au bas de la page, vous dites simplement

. . . Le ministère des Pêches et de l'Environnement dissipe cette ambiguïté en précisant la portée de l'article.

[Texte]

Mr. Massey: The ambiguity is merely that—it is just a confusion of grammar or a twist in the words.

No person shall operate a vessel in fishing for snow crabs, unless the operator of the vessel has a snow crab fishing licence.

You would expect that the person operating a vessel would be the operator as well. However, this is not clear on the face of the regulations.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Presumably it should be pursued. We will take it up with the department.

Mr. Massey: Yes, Mr. Chairman. I believe it would just be a question of pointing this out to them and . . .

The Joint Chairman (Senator Forsey): Now the next one looks like a very simple one, SOR/77-638—Prince Edward Island Fishery Regulations, amendment, and here we have what counsel calls an alien manner of spelling, the description in the second last line of the new section 24(12)(i). Which exactly is the alien manner of spelling, Mr. Eglington?

Mr. Eglington: *Center.*

The Joint Chairman (Senator Forsey): Oh, yes.

Mr. Eglington: The guardians of culture.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I think this should clearly be changed. It is contrary to the rules laid down by Sir John A. Macdonald in the matter of spelling in official documents in this country, rules which have not always been followed but, of course, they should be. So, presumably we will have to call this to the attention of the department, then, I feel. A gentle slap on the wrist for them.

The next one is SOR/77-647—Aircraft Minimum Equipment List order, and here we have comment by counsel which I think should be printed.

SOR/77-647

AIRCRAFT MINIMUM EQUIPMENT LIST ORDER

Aeronautics Act

December 7, 1977

Criteria 1(a); 14; 13

The enabling power, section 215A(1) of the Air Regulations (made pursuant to section 6(2) of the Aeronautics Act) reads:

“The Minister may make orders or directions

(a) prescribing standards for flight instrument and equipment systems necessary for the safe operation of any aircraft during VFR flight or IFR flight whether by day or by night; and

(b) for the installation of such systems.”

1. Sections 4 and 7 of this Order must be read together to determine the standard of equipment systems to be observed. That standard is a list as submitted by an air carrier and approved by a person unknown (probably the Director Gener-

[Traduction]

M. Massey: L'ambiguïté est simplement due à une erreur grammaticale ou sémantique.

Nul ne peut utiliser un bateau pour la pêche du crabe des neiges . . . à moins que l'exploitant du bateau ne possède un permis de pêche du crabe des neiges.

On s'attendrait à ce que la personne qui exploite le bateau en soit bien l'exploitant. Toutefois, étant donné le texte du règlement, ce n'est pas évident.

Le coprésident (sénateur Forsey): Il faudrait peut-être insister. Nous en parlerons au ministère.

M. Massey: Ce serait bien. Il suffit de le leur faire remarquer pour que . . .

Le coprésident (sénateur Forsey): Le règlement suivant semble très simple. Il s'agit du DORS/77-638, Règlements de pêche de l'Île du Prince-Édouard, modification. On y trouve ce que le conseiller juridique appelle l'orthographe peu orthodoxe d'un mot dans la description à l'avant dernière ligne du paragraphe 24(12)(i). Quelle est cette orthographe peu orthodoxe, monsieur Eglington?

M. Eglington: *Center.*

Le coprésident (sénateur Forsey): Je vois.

M. Eglington: Les cerbères de la Culture.

Le coprésident (sénateur Forsey): De toute évidence, il faudrait modifier cela. C'est contraire aux règles orthographiques prescrites par Sir John A. Macdonald pour les documents officiels du Canada. On ne les respecte pas toujours comme on le devrait. Nous devons donc signaler cela au ministère. Ce n'est qu'un coup de règle sur les doigts.

Le prochain règlement est le DORS/77-647, Ordonnance sur la liste d'équipement minimal d'un aéronef avec observations du conseiller juridique, le tout devant être imprimé.

DORS/77-647

ORDONNANCE SUR LA LISTE D'ÉQUIPEMENT MINIMAL D'UN AÉRONEF

Loi sur l'aéronautique

7 décembre 1977

Critères 1(a); 14; 13

Le texte habilitant, soit le paragraphe 215A(1) du Règlement de l'Air (adopté en vertu du paragraphe 6(2) de la Loi sur l'aéronautique) est libellé en ces termes:

Le Ministre peut établir des ordonnances ou des directives

(a) qui proscrivent des normes relatives aux ensembles d'instruments de vol et d'équipements nécessaires à la sécurité d'exploitation de tout aéronef en vol VFR ou en vol IFR, que ce soit de jour ou de nuit; et

(b) qui visent l'installation de tels ensembles.

1. Les articles 4 et 7 de cette ordonnance doivent être lus ensemble afin de déterminer la norme relative aux ensembles d'équipement qui doit être observée. Cette norme est une liste soumise par un transporteur aérien et approuvée par une

[Text]

al, Civil Aeronautics, see section 2, first item, of the Order). Such a list can not be said to be a prescribed standard, (or a standard prescribed by the Minister through his alter ego, the Director General). Doubtless there is a fixed standard of some sort in the light of which the Director General grants or withholds approval of a list submitted to him. But that standard does not appear in the Order, as section 215A(1) of the Air Regulations requires.

2. It is difficult to relate section 8 of the Order to the enabling power recited. It is, of course, an eminently sensible and necessary provision. Air Counsel could be asked how it is grounded in section 215A(1) of the Air Regulations and whether or not it finds support elsewhere in the Act or the Regulations.

3. Section 10 requires elucidation. Who determines what is an "unacceptable time"? What is "specific aircraft equipment"? Does "specific" really mean "such specified"?

The Joint Chairman (Senator Forsey): Now, any questions from members?

Mr. Robinson: I think it is pretty clear. The notes of our counsel are pretty clear. I think that in itself should be sufficient that we will get a response back from what has been stated.

The Joint Chairman (Senator Forsey): So the matter should be taken up, then, with the authority concerned. Anything else?

• 1155

Next one, SOR/77-675, Masters and Mates Examination Regulations, amendment. And here we have a comment by counsel, which I think should be printed.

SOR/77-675

MASTERS AND MATES EXAMINATION REGULATIONS, amendment

Canada Shipping Act

P.C. 1977-2254

November 18, 1977

1. The new form of sections 2 and 6 of Schedule C to the Regulations adds the phrase "of a length and nature acceptable to the Director" (of Ship Safety, Coast Guard). The same phrase has not been added to section 10 or to the other sections of Schedule C relating to qualifications. As a result, the Director has been given a discretionary power to determine the nature and acceptability of the qualifications set out in sections 2 and 6, while the other qualifications remain in objective terms. This seems odd and an enquiry might properly be addressed to the Department of Transport.

The enabling power is a variant of an old friend, and reads:

[Translation]

personne inconnue (probablement le directeur général de l'aéronautique civile, voir article 2, premier point de l'ordonnance). Une telle liste ne peut pas être considérée à titre de norme prescrite, (ou de norme prescrite par le ministre par l'entremise de son égal, le directeur général). Il existe certainement une norme fixe sur laquelle se fonde le directeur général pour approuver ou rejeter la liste qui lui est soumise. L'ordonnance ne fait cependant pas mention de cette norme comme l'exige le paragraphe 215A(1) du Règlement de l'Air.

2. Il est difficile de relier l'article 8 de l'ordonnance au pouvoir habilitant déjà mentionné. Cette disposition est bien sûr raisonnable et nécessaire. On pourrait demander au conseiller de l'Air quel rapport existe entre cette disposition et le paragraphe 215A(1) du Règlement de l'Air et si cette dernière est reprise ou non dans un autre article de la loi ou du règlement.

3. L'article 10 exige quelques précisions. Qui détermine ce qu'est une «période de temps inacceptable»? Qu'entend-t-on par «équipement particulier d'aéronef»? Le mot «particulier» signifie-t-il «ainsi précisé»?

Le coprésident (sénateur Forsey): Avez-vous des questions?

M. Robinson: Je trouve cela très clair. Les observations de notre conseiller sont très claires. Cela devrait suffire et nous attendrons de recevoir une réponse.

Le coprésident (sénateur Forsey): Nous en parlerons donc aux intéressés. Autre chose?

Ensuite, il y a le DORS/77-675, Règlement sur les examens de capitaine et de lieutenant—Modification. Suivent les observations du conseiller juridique qui devraient être imprimées.

DORS/77-675

RÈGLEMENT SUR LES EXAMENS DE CAPITAINE ET DE LIEUTENANT—Modification

Loi sur la marine marchande du Canada

C.P. 1977-2254

Le 18 novembre 1977

1. Dans la nouvelle formulation des articles 2 et 6 de l'Annexe C du règlement, on a ajouté l'expression «d'une durée et d'une nature que le Directeur peut accepter» (le Directeur de la sécurité des navires—garde-côtière). La même expression n'a pas été ajoutée à l'article 10 ou aux autres articles de l'Annexe C qui se rapportent aux qualités requises des candidats à ces postes. Par conséquent, le Directeur a été investi du pouvoir discrétionnaire de déterminer la nature et le choix des qualités requises aux termes des articles 2 et 6, même si les autres qualités sont toujours décrites en termes objectifs. Comme cette addition semble étrange, il conviendrait peut-être de demander au ministère des Transports ce qu'il en est.

Le texte établissant le pouvoir habilitant utilise un terme qui nous est maintenant familier:

[Texte]

"126(3) The Governor in Council may . . . make regulations . . . *as to* the qualifications of the applicants."

2. The age limit of 21 has been retained in the new sections 2 and 6 of Schedule C. By SOR/75-96 it was dropped to 18 in sections 4 and 8.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Any questions on it, or any observations by members?

Mr. Robinson: What is our counsel recommending under one?

Mr. Eglington: Well, I think in the first instance, Mr. Robinson, we should inquire whether there is any particular pressing reason for putting those words in which give a discretion, and it seems particularly odd that they have been put in Section 2 and Section 6 of the schedule but not in Section 10.

What it amounts to is that the qualification comes to rest upon the director's view of the length of a particular voyage.

Mr. Robinson: Well, I am satisfied with that. And, as far as counsel's comment number two, I suppose it is just an error that was made that needs to be corrected.

Mr. Eglington: I thought that perhaps, too, it might be worthwhile asking them why. There is probably a very good reason for that. But, on the face of it, it seems a little odd.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Anything else on this? This should, presumably, be taken up further with the department concerned.

Now, the next one, SOR/77-678, General Radio Regulations, Part II, amendment. Here we have a comment by counsel. At a glance, I would say it should be printed.

SOR/77-678

GENERAL RADIO REGULATIONS, PART II, amendment

Radio Act

October 31, 1977

Criterion 1(a)

New Section 99

This provision deals with the national status of applicants for examination for certificates of proficiency. There is nothing in the Act which permits it to be made. Section 7, to the extent that it deals with certificates of proficiency or examinations of those who want them, reads:

"7. The Minister may make regulations . . .

(f) prescribing the different classes of certificates of proficiency of operators and the class of certificate, if any, necessary to qualify persons as operators at radio stations;

(g) for the examination of persons desiring to obtain certificates of proficiency as radio operators and to determine the qualifications in respect of age, term of

[Traduction]

«126(3) Le gouverneur en conseil peut . . . établir des règlements *concernant* . . . les qualités requises des candidats.»

2. Les articles 2 et 6 de l'Annexe C contiennent toujours l'exigence relative à l'âge minimum de 21 ans. Le DORS/75-96 avait ramené cette exigence à 18 ans dans les articles 4 et 8.

Le coprésident (sénateur Forsey): Y a-t-il des questions ou des observations?

M. Robinson: Que recommande notre conseiller juridique dans le premier paragraphe?

M. Eglington: Dans le premier cas, monsieur Robinson, nous devrions demander au ministère quelle raison pressante l'a poussé à ajouter ces mots relatifs à un pouvoir discrétionnaire, d'autant plus qu'on les a ajoutés aux articles 2 et 6 de l'annexe et non à l'article 10.

A cause de cela, ce sera au directeur lui-même de juger de la durée d'un voyage.

M. Robinson: Je comprends. Quant à la deuxième observation, je suppose qu'il s'agit tout simplement d'une erreur devant être rectifiée.

M. Eglington: C'est ce que j'ai cru mais il serait intéressant de leur en demander la raison. Il y a sans doute une excellente raison. A première vue, cela semble bizarre.

Le coprésident (sénateur Forsey): Autre chose? On devrait probablement en discuter avec le ministère intéressé.

Passons au DORS/77-678, Règlement général sur la radio, Partie 11—Modification. Il y a également un commentaire du conseiller juridique. A priori je pense qu'on devrait l'imprimer.

DORS/77-678

RÈGLEMENT GÉNÉRAL SUR LA RADIO, PARTIE II—Modification

Loi sur la radio

Le 31 octobre 1977

Critère 1(a)

Nouvel article 99

Cette disposition concerne la nationalité des candidats à l'obtention de certificats de compétence. Aucune disposition de la Loi n'autorise ce genre de distinction. L'article 7, dans la mesure où il traite des certificats de compétence ou des examens que doivent subir les requérants stipule:

«7.

f) prescrivant les différentes classes de certificats de compétence des opérateurs et, le cas échéant, la classe du certificat dont doivent être titulaires les requérants pour pouvoir être opérateurs de stations de radiocommunications;

g) visant l'examen des personnes qui désirent obtenir des certificats de compétence pour être opérateurs de radio et déterminant les conditions d'âge, de durée de

[Text]

service, skill, character and otherwise to be required by applicants for such certificates;"

The only conceivable way of upholding section 99 is to assert that it is a determination of a qualification in respect of "otherwise". First, national status is not a qualification. Nor can it be of a like ilk with age, term of service, skill and character, which all go to aptitude, capability and fitness or to performance as an operator, to give the broadest categorisation possible. National status has nothing in common with these matters.

The new provision is, in fact, more liberal than the old, but that does not affect the question of vires. Once admitted as a power valid to make the present regulation, section 7(g) could be used for much more unpleasant purposes relating to the right to work should xenophobia ever rear its head again.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Now, any questions from members, or observations?

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): We should be consistently opposed to xenophobia.

Mr. Eglington: The Committee has had this sort of problem before in customs regulations, RCM Police regulations, and the view was taken that, if there is to be nationality or citizenship requirements, it is a matter for statute.

I understand that we do, in fact, have a letter that will be coming before the Committee that that is to be done in the case of the RCM Police provisions. And, in any event, in this case the setting of the national requirement does not appear to relate to the enabling power.

Mr. Robinson: Well, we could certainly ask the department to respond to counsel's comment.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Yes.

Now, the next one is SOR/77-681, General Radio Regulations, Part I, amendment. And here we have a two-page set of comments by counsel, which I think should be printed, unless I am told by a higher authority that it need not be.

SOR/77-681

GENERAL RADIO REGULATIONS—PART I, amendment

Radio Act

October 31, 1977—*criterion 1(a)*

1. *New section 5(1)(a) and 5(1)(g) made by section 1 of the amending Schedule*

The previous nationality/citizenship requirements for a station licensee were

5(1)(a) Commonwealth citizen

[Translation]

service, de compétence professionnelle, de caractère et autres conditions que devront remplir les requérants de ces certificats;»

La seule façon de justifier l'article 99 est celle d'affirmer qu'il s'agit d'une détermination d'une condition pour ce qui est des «autres conditions.» Tout d'abord, la nationalité n'est pas une condition. Il est également impossible de l'inclure dans la même catégorie que l'âge, la durée de service, la compétence professionnelle et le caractère qui ont un rapport avec l'aptitude, la capacité, et la condition physique ou encore le rendement en qualité d'opérateur pour ne donner que l'interprétation la plus générale. La nationalité n'a rien de commun avec ces exigences.

En fait, la nouvelle disposition est beaucoup plus large que l'ancienne, mais cela ne change en rien la question du pouvoir. Si l'on admet que l'article 7g) est valable et confère les pouvoirs nécessaires pour établir le présent règlement, il pourra être utilisé à des fins beaucoup plus déplaisantes, en ce qui concerne le droit de travailler, si jamais la xénophobie refait surface.

Le coprésident (sénateur Forsey): Des questions ou des observations?

Le coprésident (M. Baldwin): Nous devrions toujours nous opposer à toute forme de xénophobie.

M. Eglington: Le Comité a déjà vu ce problème lorsqu'il a étudié des règlements de douanes et les règlements sur la gendarmerie royale du Canada. On avait alors décidé que c'était les lois qui devaient imposer des conditions de nationalité ou de citoyenneté.

Le Comité devrait sous peu recevoir une lettre disant que c'est ce qu'on a l'intention de faire pour les dispositions régissant la GRC. De toute façon, dans le cas qui nous occupe, la loi ne semble pas imposer une telle condition.

M. Robinson: Nous pourrions peut-être demander au ministre ce qu'il pense des observations du conseiller juridique.

Le coprésident (sénateur Forsey): En effet.

Le règlement suivant est le DORS/681, Règlement général sur la radio partie I—Modification. Il y a deux pages d'observations du conseiller juridique qui devraient être imprimées à moins que des autorités supérieures n'en voient pas l'utilité.

DORS/77-681

RÈGLEMENT GÉNÉRAL SUR LA RADIO, PARTIE I—Modification

Loi sur la radio

Le 31 octobre 1977—*critère 1a)*

1. Nouveaux alinéas 5(1)a) et 5(1)g) (article 1 de l'annexe modifiée)

Les exigences en matière de notionalité et de citoyenneté requises d'un titulaire d'une licence permettant de faire fonctionner une station de radio étaient auparavant les suivantes:

5(1)a) citoyen du Commonwealth

[Texte]

5(1)(g) landed immigrant, for certain types of stations only, and resident for less than six years, or, if more than six years, in a stated circumstance.

The new section 5(1)(g) is, therefore, more liberal than the old one and eliminates the hardship which would otherwise have been caused to Commonwealth citizens who are landed immigrants by the change in section 5(1)(a) from "Commonwealth citizen" to "Canadian citizen".

The setting of any nationality or citizenship requirement under section 6(1)(c)(i) or (ii) of the Radio Act is a dubious business. The Governor in Council may

“(c) make regulations respecting qualifications of persons

(i) to whom licences may be issued by the Minister;

(ii) who may be employed as operators at radio stations.”

This provision stands on its own without any colouring context in a section which also empowers the Governor in Council to prescribe a tariff of fees, control radio signals in war time, impose censorship and so on. "Qualifications" appears to mean, therefore, just that—certificates, aptitudes, tests, etc. A person's nationality or citizenship is not a qualification; it is a status.

The same comment may be made as to the new section 8 and the new sections 9(2); 11 and 17.

It is notable that, while section 6(1)(c) of the Act speaks of "qualifications", the headings appearing before section 5 and sections 8-21 of the Regulations read "Persons who may Hold Licences", and "Persons who may Operate Radio Stations", concepts not expressed in the enabling power.

Since the national status of owners and operators of broadcasting stations is obviously of such critical concern to the country and is a matter of high policy, it is remarkable that the Act is silent on the matter. In any event, such a matter seems worthy of Parliament's attention and an inappropriate subject for subordinate legislation.

2. Sections 13.1 and 13.2 (section 6 of amending schedule)

These new provisions provide for American citizens to be "qualified" in terms of section 6(1)(c) if they are "duly authorized" by the Government of the United States, or have a licence in respect of an amateur station in that country and are "duly authorized to operate" it. It might be thought that this is an odd qualification, but even so there may be severe evidentiary problems in proving "due authorization", especially by the "Government of the United States".

[Traduction]

5(1)g) immigrant reçu, pour certains types de stations seulement, et un résident de moins de six ans, ou résident de plus de six ans dans certaines circonstances.

Le nouvel alinéa 5(1)g) est par conséquent plus libéral que l'ancien et empêche que ne soient lésés les citoyens du Commonwealth qui sont des immigrants reçus du moment où, à l'alinéa 5(1)a) on remplace «un citoyen du Commonwealth» par «un citoyen canadien».

Il est douteux qu'on puisse fixer une exigence, touchant la nationalité ou la citoyenneté en vertu du sous-alinéa 6(1)c)(i) ou (ii) de la Loi sur la radio. Le gouverneur en conseil peut

«(c) établir des règlements concernant les qualités requises des personnes

(i) auxquelles des licences peuvent être délivrées par le Ministre;

(ii) qui peuvent être employées comme opérateurs dans des stations de radiocommunication.»

Cette disposition se suffit à elle-même sans qu'aucun contexte ne vienne ajouter de nuance à un article qui permet également au gouverneur en conseil de prescrire le tarif des droits à payer, de contrôler les signaux par radio en cas de guerre, d'établir des règlements pour la censure et ainsi de suite. Par «qualités requises» on semble donc ne vouloir entendre que: certificats, aptitudes, critères, etc. La nationalité ou la citoyenneté d'une personne n'est pas une qualité; c'est un statut.

On pourrait faire le même commentaire à propos du nouvel article 8, du paragraphe 9(2) et des articles 11 et 17.

En outre, il est bon de remarquer que, bien que l'alinéa 6(1)c) de la loi parle de «qualités requises», l'article 5 et les articles 8 à 21 ont respectivement pour titre «Personnes autorisées à détenir des licences» et «Personnes autorisées à faire fonctionner une station radio», notions qui n'ont jamais figuré dans le pouvoir habilitant.

Le statut national des propriétaires et des opérateurs de stations de radiocommunication semble de toute évidence, tant préoccuper le pays et revêtir une telle importance qu'on peut se demander pourquoi la loi n'en parle pas. De toute façon, cette question devrait être examinée par le Parlement et ne doit pas faire l'objet de mesures législatives subordonnées.

2. Paragraphes 13.1 et 13.2 (article 6 de l'annexe modifiée)

Ces nouvelles dispositions stipulent que les citoyens américains doivent soit avoir «les qualités requises» aux termes de l'alinéa 6(1)c) s'ils sont «dûment autorisés» par le gouvernement des États-Unis, soit être titulaires d'une licence de station d'amateur dans ce pays et être «dûment autorisés à la faire fonctionner». On pourrait penser qu'il s'agit là d'une qualité requise plutôt bizarre, mais même en ce cas, d'importants problèmes se poseraient s'il fallait prouver que ces citoyens sont «dûment autorisés» et spécialement par le «gouvernement des États-Unis».

*[Text]***3. New section 9(2) made by section 3 of the amending Schedule)**

The simple effect of this provision is that a ministerial permit is a qualification within section 6(1)(c) of the Act. There is no real difference between this provision and one surely far more attractive: "A person may operate a radio station if he has completed an application for that purpose and has been issued a permit by the Minister authorizing him to act as operator of such a station". What could be simpler, or more *ultra vires*?

4. New section 16(3) made by section 7 of the amending Schedule

The Governor in Council's power to make regulations (i.e. rules) respecting qualifications of persons who may be employed as operators has become the opinion of a departmental radio inspector in any individual case. Some rules or tests by which the inspector will operate constitute the barest minimum for the valid use of a mechanism to circumvent the formal certificate of proficiency procedure. Section 16(2) stands as the model in this regard. The contrast between section 16(3) and section 16(2) is extreme.

Mr. Eglington: The first point is the same as the one in the preceding regulation . . .

The Joint Chairman (Senator Forsey): Yes.

Mr. Eglington: . . . on national requirements.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Any questions by members?

Mr. Robinson: I think counsel's comments are quite adequate and only need to be replied to.

The Joint Chairman (Senator Forsey): It should be pursued.

All right, the next one, SOR/77-691, National Harbours Board Operating By-law, amendment. And here also we have more than a page of counsel's comments, which I should think should be printed.

SOR/76-691

NATIONAL HARBOURS BOARD OPERATING
BY-LAW, amendment

National Harbours Board Act

P.C. 1976-2542

December 7, 1977

Criteria 14; 1(a)

1. New sections 73(3) and 74(3) as made by sections 4 and 5 of the amending schedule

The requirement of production of a ship's manifest is not directly related to any of the ten heads of power in section 14 of the National Harbours Board Act. It is quite probably ancillary to several of them, especially paragraph (e) which provides *inter alia* for the imposition of tolls on cargoes.

*[Translation]***3. Nouveau paragraphe 9(2) (article 3 de l'annexe modifiée)**

Cette disposition stipule qu'un permis ministériel peut répondre aux exigences de l'alinéa 6(1)c) de la loi. Il n'existe pas de différence véritable entre cette disposition et celle-ci qui est sûrement beaucoup plus attrayante: «Un préposé peut faire fonctionner une station radio s'il a rempli une demande à cette fin et s'est vu délivrer un permis par le ministre l'autorisant à agir comme opérateur d'une telle station.» Qu'est-ce qui pourrait être plus simple ou plus *ultra vires*?

4. Nouveau paragraphe 16(3) (article 7 de l'annexe modifiée)

Au pouvoir réglementaire que détenait le gouverneur en conseil en ce qui concerne les qualités requises des personnes qui peuvent faire fonctionner une station de radio s'est substitué l'avis d'un inspecteur de la radio du ministère dans chaque cas. Les règles ou les critères qui régiront la décision de l'inspecteur constituent le minimum absolu permettant de tourner la procédure du certificat de compétence exigé officiellement. Le paragraphe 16(2) est un modèle à cet égard. Le contraste entre les paragraphes 16(3) et 16(2) est on ne peut plus marqué.

M. Eglington: Le premier paragraphe est semblable à l'observation concernant le règlement précédent . . .

Le coprésident (sénateur Forsey): Oui.

M. Eglington: . . . et les conditions de nationalité.

Le coprésident (sénateur Forsey): Y a-t-il des questions?

M. Robinson: Je crois que les observations du conseiller juridique sont très claires et ne demandent qu'une réponse.

Le coprésident (sénateur Forsey): On devrait poursuivre l'affaire.

Passons donc au suivant, le DORS/76-691, Règlement d'exploitation du Conseil des ports nationaux—Modification. A nouveau, il y a plus d'une page d'observations que nous devons imprimer.

DORS/76-691

RÈGLEMENT D'EXPLOITATION DU CONSEIL DES
PORTS NATIONAUX—Modification

Loi sur le Conseil des ports nationaux

C.P. 1976-2542

Le 7 décembre 1977

Critères 14 et 1a)

1. Nouveaux paragraphes 3) de l'article 73 et 3) de l'article 74, établis en vertu des articles 4 et 5 de l'annexe de modifications.

L'obligation qui est faite au navire de remettre son manifeste n'est directement liée à aucune des dix attributions figurant à l'article 14 de la Loi sur le conseil des ports nationaux. Elle est très probablement subordonnée à plusieurs d'entre elles, et plus particulièrement à celle de l'alinéa e), qui

[Texte]

The requirement that the manifest set forth "such details of the goods listed in each bill of lading as the Board may request" could give rise in some cases to a vexatious harassment of an owner. One assumes, perhaps without warrant, that standard requirements exist.

2. New section 113 as made by section 7 of the amending schedule

The enabling authority for this provision would seem to be as follows:

"14. (1) The Governor in Council may make by-laws, not inconsistent with the provisions of this Act, for ... the administration, management and control of the several harbours, works and property under its jurisdiction including ...

(f) the transportation, handling or storing upon any property under the administration of the Board or any private property within any harbour under the jurisdiction of the Board of explosives or other substances that, in the opinion of the Board, constitute a danger or hazard to life or property."

There is in this power no authority to prohibit loading, unloading or handling of explosives, dangerous goods or firearms. Yet section 113 purports to allow the Board to prohibit at will. Section 113 could only be *intra vires* if some criteria are spelled out in accordance with which the Board will permit loading, etc., and there is some indication of the terms and conditions that might be imposed. Since the items mentioned are clearly dangerous and require tight control, very general criteria would doubtless be sufficient in the eyes of the courts.

3. New section 114 as made by section 8 of the amending schedule

The destination of explosives, dangerous goods or firearms does not seem at all relevant to the enabling power, section 14(1)(f). Notification of destination does not seem referable to any other head of power in section 14(1). (The destination of goods seems collateral to the purposes of the National Harbours Board Act.) If perchance control of or a watch on the international arms "traffic" is desired, proper means should be found.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Questions?

Mr. Robinson: I would ask for clarification of the clause numbered one of our counsel's comment, I would think.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Of course, there are never as many copies as are requested by the Board.

Mr. Eglington: Well, the problem there that I saw, Mr. Robinson, was simply that the numbers were not set, that the

[Traduction]

prévoit, entre autres choses, l'imposition et la perception de droits sur les navires.

Le fait que le manifeste doive indiquer «les renseignements que le Conseil demande concernant les marchandises qui figurent sur chaque connaissance» pourrait dans certains cas causer des tracasseries administratives au propriétaire. On suppose, peut-être sans fondement, que des normes minimales existent.

2. Nouvel article 113 établi en vertu de l'article 7 de l'annexe de modification

Le pouvoir habilitant qui permet d'établir cette disposition semble être le suivant:

«14. (1) Le gouverneur en conseil peut établir des règlements, non incompatibles avec les dispositions de la présente loi, pour la direction, la conduite et la gouverne du Conseil et de ses employés, ainsi que pour l'administration, la gestion et la régie des divers ports, ouvrages et biens sous sa juridiction y compris ...

f) le transport, la manutention ou l'emmagasinement, en des propriétés dont l'administration relève du conseil ou en toute propriété privée dans les limites d'un port sous la juridiction du conseil, d'explosifs ou autres substances qui, de l'avis du Conseil, constituent ou sont de nature à constituer un danger ou risque pour la vie ou les biens;

Il n'y est accordé aucun pouvoir d'interdire le chargement, le déchargement ou la manutention d'explosifs, de substances dangereuses ou d'armes à feu, bien que l'article 113 autorise le conseil à interdire à sa discrétion. L'article 113 ne peut être *intra vires* que si certains critères ayant été définis, le Conseil autorise le chargement en conformité de ces derniers et si sont fournis certains indices quant aux conditions et modalités qui pourraient être imposées. Comme les articles mentionnés sont de toute évidence des produits dangereux et nécessitent une surveillance étroite, des exigences très générales seraient certainement acceptées par les tribunaux.

3. Nouvel article 114 établi en vertu de l'article 8 de l'annexe de modification

La destination des explosifs, des substances dangereuses ou des armes à feu ne semble aucunement avoir trait au pouvoir habilitant formulé à l'article 14 (1)f). La présentation d'un avis de destination ne semble relever d'aucune autre attribution définie au paragraphe 1) de l'article 14. (La destination des biens ne semble pas pertinente aux objectifs de la Loi sur le Conseil des ports nationaux.) Si par hasard on veut procéder au contrôle ou à la surveillance d'un trafic international d'armes, il faudra trouver les moyens nécessaires.

Le coprésident (sénateur Forsey): Des questions?

M. Robinson: J'aimerais une petite mise au point au sujet de la première remarque.

Le coprésident (M. Baldwin): Bien entendu, il n'y a jamais autant d'exemplaires que n'en exige le Conseil.

M. Eglington: D'après moi, le problème est qu'on n'a pas donné de chiffre; les chiffres et tous les détails sont laissés à la

[Text]

numbers are left in the discretion of the board and the details are left in the discretion of the board. One assumes that there are requirements for different types of vessels or voyages, and I am not sure that I understand shipping particularly well but certainly the number of the ships manifested seemed to me that the requirement could in fact be an obstacle in that the manifest would have been prepared and the copies already in existence and then the board comes down later and says that after the ships have sailed we will require more copies.

• 1200

There is a question of vires but the provisions in the National Harbours Board Act are fairly archaic. They are like some of the provisions in the Canada Shipping Act, and I think we can probably be required to give them a fairly general or generous interpretation.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Is there a misprint here in the first comment: new Sections 73.(3) and 74.(3)? I do not see a Section 73.(3) here, do I?

Mr. Eglington: It is on the first page.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Oh, I see. Yes, down there at the bottom.

Mr. Eglington:

... deliver to the Board in as many copies as are requested ...

The Joint Chairman (Senator Forsey): Yes.

Mr. Eglington: I do not think the copies is really such a very big point, but it is the "such details as the Board may request". One would have thought in mercantile usage it would be necessary to know what details to put in the manifest.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): It could place in the hands of those administering it a fairly powerful weapon if they wanted to harass them about, whereas if the details were set out then the people in charge of the ship would know what they had to meet. That is our point?

Mr. Eglington: That is correct, yes.

The Joint Chairman (Senator Forsey): It would seem that should be taken up.

Now what about the second comment there?

Mr. Eglington: There is a clause left out, Mr. Chairman, in the last paragraph on the first page of the comment. In the fourth line after the words "could only be intra vires if", there should have appeared the words "a power to prohibit is implied and".

Mr. Robinson: What you are telling us here is that, since there is no authority to prohibit, this authority should be stipulated.

Mr. Eglington: I think, Mr. Robinson, this is one of the cases where, given the fact that we are dealing with explosives, which obviously are very, very dangerous, a court would fairly readily imply into the enabling power, although it is not expressed, a power to prohibit. But one cannot proceed, even if one has the power to prohibit, to prohibit conditionally without

[Translation]

discrétion du conseil. On suppose donc que les exigences ne sont pas les mêmes pour les divers types de navires ou de voyages et, même si je ne m'y connais pas tellement en navigation, je suis certain que le nombre de navires avec manifeste pourrait présenter un obstacle puisque le manifeste existerait déjà et qu'il y en aurait déjà des exemplaires. Par la suite, le conseil pourrait venir exiger des copies supplémentaires après le départ des navires.

Il y a bien sûr la question du «vires», mais les dispositions de la Loi sur le Conseil des ports nationaux sont assez archaïques. Elles sont d'ailleurs assez semblables à certaines dispositions de la Loi sur la marine marchande du Canada; je crois qu'il faut probablement en faire une interprétation assez générale ou assez généreuse.

Le coprésident (sénateur Forsey): Y a-t-il une faute d'impression dans le premier commentaire: nouvel article 73(3) et 74(3)? Je ne trouve pas l'article 73(3) ici?

M. Eglington: A la première page.

Le coprésident (sénateur Forsey): Ah oui, je vois. Oui, au bas de la page.

M. Eglington:

... en autant de copies que le Conseil le demande ...

Le coprésident (sénateur Forsey): Oui.

M. Eglington: Je ne crois pas que la question des copies soit très importante, mais c'est plutôt: «les renseignements que le Conseil demande» qui peut causer un problème. On pourrait penser qu'en vertu de l'usage maritime, il serait nécessaire de savoir quels détails donner dans le manifeste.

Le coprésident (M. Baldwin): Ainsi on accorde aux administrateurs une arme assez puissante s'ils veulent faire des difficultés, alors que si les détails étaient précisés, les responsables du navire sauraient exactement à quels critères ils doivent se conformer. C'est ce que vous voulez dire?

M. Eglington: Exactement, oui.

Le coprésident (sénateur Forsey): Il me semble que nous devrions porter la question à leur attention.

Et maintenant votre deuxième commentaire?

M. Eglington: On a oublié un bout de phrase, monsieur le président, dans le dernier paragraphe, à la page 1 du commentaire. A la ligne 5, après les mots «ne peut être (intra vires) que si», on aurait dû ajouter «le pouvoir d'interdire est sous-entendu et».

M. Robinson: Vous voulez en fait dire que puisque le pouvoir d'interdire n'est pas accordé, ce pouvoir devrait être stipulé.

M. Eglington: Je crois, monsieur Robinson, que c'est un cas justement où compte tenu du fait qu'il s'agit d'explosifs qui sont très évidemment extrêmement dangereux, un tribunal serait plutôt disposé à déduire du pouvoir habilitant, même si rien n'est dit expressément, que celui-ci constitue le pouvoir d'interdire. Mais on ne peut, même si l'on a le pouvoir

[Texte]

stating what the conditions are, without laying down what the criteria are for when you may and when you may not, and that is what is being done in this case.

The new Section 113 simply reads:

No explosives, . . . firearms, . . . except at such times and in such places as the Board may fix or authorize and upon such conditions, . . . as may be imposed by the Board.

So the board has subdelegated to itself the power to make rules in individual cases, and the authorities are against that.

The Joint Chairman (Senator Forsey): It is one of the matters we took up in your comments on Professor Driedger's letter.

Mr. Eglington: That is correct. Now I imagine that there are in fact existent rules and standard conditions; otherwise, the section would in most cases be unworkable. But if they do exist, they ought to appear in the regulation.

The Joint Chairman (Senator Forsey): It seems clearly something that should be further pursued, or should be pursued with the authority.

Then there is your third comment here on the next page.

Mr. Eglington: This is a question of vires, Mr. Chairman, because the matters that are dealt with in Section 114 seem to be totally foreign to the content of Section 14 of the National Harbours Board Act, which is the enabling power. The object of Section 114 of the Regulations also appear to be foreign to the object of the balance of the Regulations.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Again it seems to me something that should be taken up in fairly firm terms with the people concerned.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): How they reconcile these two.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Anything else?

The next one, SOR/77-692, Advance Payments for Crops Regulations. Here we have a couple of pages of comment by counsel, which I should think ought to be printed.

SOR/77-692

ADVANCE PAYMENTS FOR CROPS REGULATIONS

Advance Payments for Crops Act

P.C. 1977-2295

December 7, 1977—*Criteria 1(b); 14*

1. These regulations give effect to an entirely new act, 25-26 Eliz. II cap 12. The enabling powers in section 14 appear quite limited.

14. The Governor in Council may make regulations

(a) for determining, in relation to any crop, what is a significant portion of the crop in any area represented by an organization;

[Traduction]

d'interdire, interdire sous condition sans énoncer quelles sont ces condition, sans énoncer les critères qui permettent ou qui ne permettent pas; or, c'est ce que l'on fait dans le présent cas.

Le nouvel article 113 dit simplement:

Des explosifs . . . des armes à feu . . . , sauf au moment et au lieu que le Conseil peut fixer ou autoriser et aux conditions que celui-ci peut imposer . . .

Le Conseil s'est donc délégué à lui-même le pouvoir d'adopter des règlements dans chaque cas, ce à quoi s'opposent les autorités.

Le coprésident (sénateur Forsey): C'est justement un des sujets que nous avons relevé dans vos remarques au sujet de la lettre du professeur Driedger.

M. Eglington: Justement. Or j'imagine qu'il existe en fait des règlements et des normes; sinon, l'article devient impossible à appliquer, dans la plupart des cas. Mais si ceux-ci existent, alors on devrait les trouver dans le règlement.

Le coprésident (sénateur Forsey): De toute évidence nous allons devoir donner des suites à cette affaire, en parler aux autorités en cause.

Maintenant, votre troisième commentaire à la page suivante.

M. Eglington: Il s'agit de la question de *vires* monsieur le président car les sujets traités à l'article 114 semblent tout à fait étrangers au fond de l'article 14 de la Loi sur le Conseil des ports nationaux, l'autorité habilitante. L'objectif de l'article 114 du règlement semble également n'avoir rien à voir avec le sujet du reste du règlement.

Le coprésident (sénateur Forsey): Là encore, il aurait lieu de soulever sérieusement la question avec les intéressés.

Le coprésident (M. Baldwin): Comment concilient-ils les deux.

Le coprésident (sénateur Forsey): Autre chose?

Le suivant, DORS/77-692, Règlement sur le paiement anticipé des récoltes. Nous avons ici en quelques pages, le commentaire du notre avocat qui, à mon avis, devrait être imprimé.

DORS/77-692

RÈGLEMENT SUR LE PAIEMENT ANTICIPÉ DES RÉCOLTES

Loi sur le paiement anticipé des récoltes

C.P. 1977-2295

Le 7 décembre 1977—*Critère 1b); 14*

1. Ce règlement met en vigueur une toute nouvelle loi, 2526 Eliz. II chapitre 12. Les pouvoirs habilitants, cités dans l'article 14, semblent tout à fait limités.

14. Le gouverneur en conseil peut, par règlement, prévoir

a) en quoi consiste un apport substantiel à la récolte totale d'une région que représente une association;

[Text]

(b) respecting collection attempts to be made by an organization in respect of a producer's liability under section 8 before the organization may request payment from the Minister under paragraph 12(1)(b);

(c) prescribing anything that by this Act is to be prescribed; and

(d) generally for carrying out the purposes and provisions of this Act.

However, section 14(c) has a wide application because of the matters that are referred to in the balance of the Act as being the subject of prescription. Section 3 of the Regulations, for instance, contains the matters left to prescription in section 5 of the Act. Section 4 would seem to depend principally on section 15(d) of the Act and on the power in section 5(e)(ii) of the Act to prescribe the information to be contained in a producer's application for an advance payment. It is a pity that the intermingling of enabling powers in this way is not disclosed in the preamble to the Regulations.

2. There are only two aspects of these Regulations which call for any comment. The first is contained in section 3(c), which requires of an applicant a statement indicating whether or not a certain legal state exists. As no form of application is prescribed by the Regulations, it is not possible to tell whether what is really required is a statement of facts to which the recipient of the application, an organization, can apply section 2(2) of the Act, which sets out three circumstances in which a producer is in default in respect of an advance. The relevant provisions in section 5 of the Act would seem to be paragraphs (g) and (e)(iii). Paragraph (g) provides that the Minister may only give a guarantee of an advance payment if the producer to whom the advance is to be made is not in arrears or in default under a previous guaranteed advance while paragraph (e)(iii) requires that a producer's application be signed by him and that all the information in it be verified by his affidavit.

On principle, it would seem preferable to have verification by affidavit confined to fact and not to extend to statements as to the application of the law, although the latter is certainly not unknown even in conveyancing practice. It may well be that what is envisaged by the wording of section 3(c) is a statement of fact and the word "indicating" may well have been deliberately chosen to that end. Nevertheless, an enquiry as to what type of statement will be accepted would seem prudent, as also an enquiry as to whether a standard application form does exist, or will be designed in the future. Section 13(1) of the Act provides that any person who, for the purpose of obtaining an advance, gives false or misleading information to an organization is liable on summary conviction to a fine not exceeding \$3,000 or to imprisonment for a term not exceeding six months or to both. It would be unfortunate if an applicant misconstrued section 2(2) of the Act, deposed as to the effect of the section and then had to argue that the section 13(1) offence only included knowingly or wilfully giving false information, or that he had not given information but made a statement of law.

[Translation]

b) quelles démarches doit effectuer une association afin de percevoir le paiement des obligations que le producteur a contractées en application de l'article 8 avant de pouvoir exiger du Ministre le paiement mentionné à l'alinéa 12(1)b);

c) tout ce qui doit l'être en vertu de la présente loi; et

d) tout ce qui en général est nécessaire à l'application de la présente loi.

Toutefois, le paragraphe 14c) a un champ d'application assez vaste, car tout ce qui est mentionné dans le reste de la Loi peut être prévu par le gouverneur en conseil. L'article 3 du règlement, par exemple, énumère les questions qu'il reste à prévoir aux termes de l'article 5 de la Loi. L'article 4 semblerait dépendre principalement du paragraphe 15d) de la Loi et du pouvoir conféré par le sous-alinéa 5e) (ii) de la Loi de prescrire les renseignements que doit contenir la demande de paiement anticipé. Il est vraiment regrettable qu'un tel entremêlement des pouvoirs habilitants n'ait pas été mentionné dans le préambule du règlement.

2. Il n'y a que deux aspects de ce règlement qui prêtent à commentaire. Premièrement, le paragraphe 3c) exige que le producteur indique s'il existe un certain état de fait juridique. Comme aucune formule de demande n'est prescrite par le règlement, il n'est pas possible de dire si l'on exige un état de faits auquel le destinataire de la demande, un organisme, peut appliquer le paragraphe 2(2) de la Loi, qui décrit trois circonstances dans lesquelles un producteur est en défaut quand à un paiement anticipé. Les dispositions pertinentes de l'article 5 de la Loi sembleraient être l'alinéa g) et le sous-alinéa e) (iii). L'alinéa g) prévoit que le Ministre ne puisse garantir un paiement anticipé, que si le producteur, à qui le paiement doit être effectué, n'est pas endetté ou en défaut par rapport à un paiement garanti antérieur, tandis que le sous-alinéa e) (iii) exige que la demande d'un producteur soit signée par lui et que tous les renseignements qu'elle contient soient vérifiés par un affidavit.

En principe, il semblerait préférable de réserver les vérifications par affidavit aux faits, et non de les étendre aux déclarations sur l'application de la Loi, même si cette dernière n'est certainement pas inconnue même dans la pratique des actes translatifs de propriété. Il se peut fort bien qu'on entende par le libellé du paragraphe 3c) une déclaration de faits et que le terme "indiquant" ait été délibérément choisi à cette fin. Néanmoins, il semblerait prudent de mener une enquête sur le type de déclaration qui sera accepté, et une autre pour savoir s'il existe ou existera une formule de demande type. Le paragraphe 13(1) de la Loi prévoit que toute personne qui, afin d'obtenir un paiement anticipé, donne des renseignements faux ou trompeurs à une association, est passible, sur déclaration sommaire de culpabilité, d'une amende ne dépassant pas \$3,000 ou d'une peine d'emprisonnement d'au plus six mois, ou des deux. Il serait malheureux qu'un producteur, interprétant mal le paragraphe 2(2) de la Loi, fasse une déposition quant aux effets de l'article et doive ensuite soutenir que l'infraction prévue au paragraphe 13 (1) ne visait que le fait de donner un faux renseignement sciemment ou volontairement, ou qu'il

[Texte]

3. The second aspect of the Regulations which is a little disquieting is found in section 7. The enabling power, section 14(b) is to make regulations

“(b) respecting collection attempts to be made by an organization in respect of a producer’s liability under section 8 before the organization may request payment from the Minister” (on the guarantee).

Section 7 of the Regulations requires legal action to be taken to execution, if the Minister requests, which is clear. In all cases it requires the making of “all reasonable collection attempts”. While this does develop the wording of section 14(b) of the Act a little by requiring attempts to be made in all cases, and limiting the attempts to those that are reasonable, it is a vague requirement. Yet, it may well be very difficult to be more specific, even though the enabling power indicates some rules will be made. As things stand now, the Minister will be able to refuse to pay, and to go on refusing, even when he has not demanded legal action be taken, on the ground that the collection attempts have not been reasonable. This may be adjudged a slight risk.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Questions or observations from members?

Mr. Robinson: In counsel’s comments under paragraph one, I assume that what you are really saying is that the enabling powers should be disclosed in a preamble to the regulation.

Mr. Eglington: Yes, Mr. Robinson, it would have been better if the actual provisions of the act which are relied on were set out, instead of simply reciting Section 14. For most of this regulation, the operative part of Section 14 is prescribing anything that by this Act is to be prescribed.

Mr. Robinson: So we can ask them to take a look at that.

Mr. Eglington: Yes, Mr. Robinson.

• 1205

The Joint Chairman (Senator Forsey): Now, the second comment. Questions on that, or further explanations from counsel if he thinks they are required?

Mr. Robinson: I was wondering where the recommendation was in that. What recommendation are you really making?

Mr. Eglington: This matter, Mr. Robinson, is much the same as the matter that was before the Committee last week concerning the final question in the form to be filled out by Public Service inventors committing themselves to a statement of law. Now, if a statement indicating whether or not the applicant is in default is simply giving them the power to ask questions which will disclose facts upon which they will make up their mind, that is one thing, but if the applicant is actually going to be asked in the form to indicate whether he considers himself to be in default or not to be in default, that is an

[Traduction]

n’avait pas donné de renseignements mais avait plutôt cité la Loi.

3. Le deuxième aspect légèrement inquiétant du règlement se trouve à l’article 7. Le pouvoir habilitant, le paragraphe 14b) énonce que le gouverneur en conseil peut, par règlement prévoir

b) quelles démarches doit effectuer une association afin de percevoir le paiement des obligations que le producteur a contractées en application de l’article 8 avant de pouvoir exiger du Ministre le paiement

L’article 7 du règlement exige que des mesures judiciaires soient prises, si le Ministre le demande, ce qui est évident. Dans tous les cas, on exige de prendre “tous les moyens raisonnables de recouvrement”. Bien qu’on élargit ainsi légèrement le libellé du paragraphe 14b) de la Loi, en exigeant que tous les moyens raisonnables soient pris, et en limitant ces moyens à ceux qui sont raisonnables, cette exigence reste vague. Pourtant, il se peut qu’il soit très difficile d’être plus précis, même si le pouvoir habilitant indique que certaines règles seront faites. A l’heure actuelle, le ministre pourra refuser de payer, et persister dans son refus, même s’il n’a pas exigé que des mesures judiciaires soient prises, et ce en prétextant que les tentatives de recouvrement n’ont pas été raisonnables. On peut estimer qu’il s’agit là d’un faible risque.

Le coprésident (sénateur Forsey): Y a-t-il des questions ou des remarques?

Mr. Robinson: Au paragraphe un de votre commentaire, M. Eglington, je présume que vous voulez dire que les pouvoirs habilitants devraient être mentionnés dans le préambule du règlement.

M. Eglington: Oui, monsieur Robinson, il aurait mieux valu que les dispositions actuelles de la loi qui habilitent soient identifiées, au lieu de réciter tout simplement l’article 14. La grande partie du règlement en question, les modalités d’application de l’article 14, ne font en fait que prescrire ce qui en vertu de la présente loi doit être prescrit.

Mr. Robinson: Donc nous pouvons leur demander de le réexaminer.

M. Eglington: Oui, monsieur Robinson.

Le coprésident (sénateur Forsey): Maintenant le deuxième commentaire. Y a-t-il des questions? Notre avocat veut-il nous donner plus d’explications s’il le croit nécessaire?

Mr. Robinson: Je me demande où est la recommandation. Quelle recommandation formulons-nous en réalité?

M. Eglington: Cette affaire, monsieur Robinson, est assez semblable à celle que le comité a étudiée la semaine dernière, celle de la question finale du formulaire que doivent remplir les fonctionnaires inventeurs qui doivent faire une déclaration en droit. Or, s’il s’agit d’une déclaration qui permet d’établir si le requérant est en tort en donnant le pouvoir de poser les questions qui permettront d’établir les faits et qui aideront les responsables à se prononcer, c’est une chose, mais si l’on demande au requérant de dire dans le formulaire s’il estime être ou non en défaut, la question devient toute différente.

[Text]

entirely different matter. The form is not prescribed in the regulations, so that we have no way of knowing what type of questions will be asked. It is quite a serious matter to get someone to commit himself as to whether he is in default or not in default.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): I suppose a factual legal opinion and then an admission seems to be required at this stage.

The Joint Chairman (Senator Forsey): It is clearly something that should be taken up.

What about the third one?

Mr. Eglington: Section 7 I do not think is anywhere near as serious as the preceding point. It is simply a question that under Section 7 the minister would have power if he wanted to exercise it, and I suppose it is very doubtful that he would. He would be able to refuse to pay and forever could refuse to pay, even when he had not demanded legal action be taken, because he could keep on saying that reasonable attempts to collect the money had not been made. Now, that may be fanciful, but on the other hand it would have been quite possible to draft Section 7 in such a way as to avoid that result.

Mr. Robinson: In view of the fact that you have stated it is a rather slight risk, I wonder if there is any sense in following up on that.

The Joint Chairman (Senator Forsey): What would the other learned counsel present have to say about that?

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Try a mild caveat about it, because it may come up again, without making a federal issue of it.

Mr. Robinson: I imagine our counsel keeps track of all these things in his housekeeping, and if there are a number of these, I suppose we could take issue with it.

The Joint Chairman (Senator Forsey): What is the decision, then, a mild caveat or just let counsel keep his eye on it?

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Both.

The Joint Chairman (Senator Forsey): So, agreed?

SOR/77-768—Atlantic Fishery Regulations, amendment. Here we have comment from counsel which indicates, first, that there has been a correction. That is satisfactory. I think the whole comment should be printed because the other two appear to raise points that ought to be considered. Any questions?

[Translation]

Aucun formulaire n'est prescrit par le Règlement et par conséquent, nous n'avons aucune façon de savoir quel genre de questions on pose. Que quelqu'un s'engage à déclarer qu'il est ou n'est pas en tort est une affaire très grave.

Le coprésident (M. Baldwin): Je suppose que ce qu'il faut c'est une opinion sur les faits juridiques et une reconnaissance.

Le coprésident (sénateur Forsey): C'est certainement une question à laquelle il faudra donner suite.

Et le troisième?

M. Eglington: L'article 7 est loin d'être aussi grave que ce qui précède. Il s'agit simplement de savoir si en vertu de l'article 7, le ministre a ou pas le pouvoir s'il désire de l'exercer ce qui, à mon avis, est assez douteux. Il pourrait refuser de payer et persister dans son refus même s'il n'a pas exigé que des poursuites, et ce en prétextant que les tentatives de recouvrement n'ont pas été raisonnables. On peut estimer que le risque est faible, mais par contre, il eût été possible de rédiger l'article 7 de façon à éviter un tel résultat.

M. Robinson: Puisque vous estimez que le risque est faible, je me demande s'il vaut la peine de donner suite à l'affaire.

Le coprésident (sénateur Forsey): Qu'en pense notre autre savant conseiller juridique?

Le coprésident (M. Baldwin): La question pourrait revenir sur le tapis et donc, sans faire toute une histoire, peut-être pourrions-nous tenter de nous renseigner.

M. Robinson: J'imagine que notre avocat garde des dossiers de toutes ces questions que si jamais il y en avait plusieurs, nous pourrions nous y intéresser.

Le coprésident (sénateur Forsey): Quelle est la décision donc, est-ce que nous manifestons un intérêt modeste ou est-ce que nous laissons notre avocat garder l'affaire à l'œil?

Le coprésident (M. Baldwin): Les deux.

Le coprésident (sénateur Forsey): C'est entendu?

DORS/77-768—Règlements de pêche de l'Atlantique—Modifications. Le commentaire de notre avocat montre, d'abord, qu'il y a eu correction. C'est parfait. Je crois qu'il serait bon d'imprimer tout le commentaire puisque les deux autres paragraphes semblent soulever des questions que nous devrions étudier. Y a-t-il des questions?

[Texte]

SOR/77-768

Atlantic Fishery Regulations, amendment

Fisheries Act

P.C. 1977-2524

December 8, 1977

Criterion 14

1. The new subsection 20(1) made by section 8 of the amendment corrects the incorrect reference to subsection 6, replacing it by "subsection 5".

2. Section 4(1) was previously confined to fishing for haddock and flounder.

3. The new section 4(3) made by section 1 of the Schedule to this amendment refers to "conditions set out in the licence". It is unclear whether the conditions referred to are confined to the matters of time, place, species of fish and vessels set out in section 4(2) of the principal Regulations (SOR/77-411). If the conditions now referred to are more extensive than those set out in section 4(2), they do not appear to be indicated in the Regulations. This matter should be clarified.

Mr. Robinson: Points 1 and 2 are really for information, and the last point, the recommendation is that it be clarified and I would go along with that.

Mr. Eglington: Because if in fact the conditions to be put in the licence are not specified somewhere, then we are back to the problem of subdelegation again.

The Joint Chairman (Senator Forsey): The matter will be taken up.

SOR/77-877—Prohibited Weapons Order, No. 7. A purely explanatory comment here, is it not?

Mr. Eglington: Yes, Mr. Chairman, it is put in, I suppose, with reference to the earlier comment on prohibited weapons, which has been followed up as an example of . . .

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): . . . how it should be done?

Mr. Eglington: Right.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Next. Well, it looks as if the rest go without comment and we merely have to list them in the *Minutes of Proceedings*, starting with SOR/77-232 and going on through the rest of the list, unless members have some questions to raise about them.

Mr. Robinson: No questions.

(See *Minutes of Proceedings*)

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): How do we stand with regard to the continuous stream of lava coming up out of the volcano?

Mr. Eglington: Mr. Chairman, they are stacked up waiting to come here, the material for about five meetings, I would think. We have not really got past about the second gazette for

[Traduction]

DORS/77-768

RÈGLEMENT DE PÊCHE DE L'ATLANTIQUE—Modification

Loi sur les pêcheries

C.P. 1977-2524

8 décembre 1977

Critère 14

1. Le nouveau paragraphe 20(1) inclus à l'article 8 de la modification corrige la référence inexacte au paragraphe 6, le remplaçant par «paragraphe 5».

2. L'ancien paragraphe 4(1) portait exclusivement sur la pêche de l'aiglefin et de la limande.

3. Le nouveau paragraphe 4(3) inclus à l'article 1 de l'annexe à la modification fait allusion aux «conditions établies dans le permis». Le libellé n'indique pas clairement si les conditions dont il s'agit se limitent à la question de la période, de la zone, de l'espèce de poisson et du genre de bâtiment définis au paragraphe 4(2) du règlement principal (DORS/77-411). Le présent règlement ne précise pas si les conditions auxquelles on fait allusion sont plus exhaustives que celles contenues au paragraphe 4(2). Cette ambiguïté devrait être dissipée.

M. Robinson: Les paragraphes 1 et 2 sont vraiment là à titre d'information. Le dernier paragraphe, propose de faire préciser la recommandation de ce que j'accepterais volontiers.

M. Eglington: En effet, si les conditions qui régissent le permis ne sont précisées nulle part, nous nous heurtons de nouveau au problème de sous-délégation.

Le coprésident (sénateur Forsey): Nous donnerons suite à la question.

DORS/77-877—Décret sur les armes prohibées (numéro 7). Il s'agit d'une simple explication, n'est-ce pas?

M. Eglington: Oui, monsieur le président, il en est question je suppose parce qu'il a déjà été question des armes prohibées, question à laquelle nous avons donné suite comme exemple de . . .

Le coprésident (M. Baldwin): . . . de la façon de s'y prendre?

M. Eglington: Exactement.

Le coprésident (sénateur Forsey): Maintenant. Il semble que les autres affaires n'aient pas besoin de commentaires et il suffira de les énumérer dans le procès-verbal, à commencer DORS/77-232 jusqu'à la fin de la liste, à moins que les membres du comité n'aient des questions.

M. Robinson: Pas de question.

(Voir *procès-verbal des délibérations*)

Le coprésident (M. Baldwin): Qu'advient-il du flot de lave continu qui sort du volcan?

M. Eglington: Monsieur le président, les documents sont empilés, attendant que nous les étudions, il y a du travail pour environ 5 réunions, à mon avis. Cette année, nous n'avons pas

[Text]

this year and there is an enormous stack of 1977 regulations without comment.

• 1210

The Joint Chairman (Senator Forsey): That last was a cheering word to hear.

Mr. Eglington: But I might say that last year the number of regulations and statutory instruments that were made and published in the gazette increased by over 30 per cent on the preceding year, so . . .

Mr. Robinson: Are you in a position at this time to say that it appeared that departments are, in fact, scrutinizing more carefully their regulations, statutory regulations?

Mr. Eglington: I think, without wanting to claim too much, it is fair to say that departments are more conscious of what they are doing and I think the legal advisors to the Privy Council office are a little more conscious of ideas which perhaps they did not consider before and also they are quite well backed up by the committee because they now have a weapon to use when departments try and push something through them.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Shall we call it adjournment?

Some hon. Members: Agreed.

[Translation]

encore terminé le deuxième volume de la Gazette du Canada et il reste une pile énorme de règlements promulgués en 1977 pour lesquels nous n'avons pas encore formulé de commentaires.

Le coprésident (sénateur Forsey): Voilà qui est réjouissant.

M. Eglington: J'ajoute que le nombre de règlements formulés et publiés dans la Gazette a augmenté de plus de 30 p. 100 par rapport à l'an dernier, et donc . . .

M. Robinson: Iriez-vous jusqu'à dire que les ministères examinent avec plus de soin leurs règlements?

M. Eglington: Je crois pouvoir dire, sans trop nous vanter, que les ministères sont plus conscients de ce qu'ils font et que les conseillers juridiques du bureau du Conseil privé commencent à prendre conscience d'idées qu'ils n'avaient peut-être pas examinées auparavant; en outre, ceux-ci sont appuyés par le comité et savent maintenant qu'ils ont une arme pour se défendre des ministères qui tentent de leur imposer les règlements.

Le coprésident (M. Baldwin): Levons-nous la séance?

Des voix: D'accord.



**Third Troisième
class classe**

**K1A 0S7
HULL**

If undelivered, return COVER ONLY to:
Printing and Publishing,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*
Imprimerie et Édition,
Approvisionnement et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

SENATE
HOUSE OF COMMONS

Issue No. 16

Tuesday, March 14, 1978

Joint Chairmen:

Senator Eugene A. Forsey
Mr. Gerald W. Baldwin, M.P.

SÉNAT
CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 16

Le mardi 14 mars 1978

Coprésidents:

Sénateur Eugene A. Forsey
M. Gerald W. Baldwin, député

Document
Publications

*Minutes of Proceedings and Evidence
of the Standing Joint Committee on*

*Procès-verbaux et témoignages
du Comité mixte permanent des*

Regulations and other Statutory Instruments

Règlements et autres textes réglementaires

RESPECTING:

Green Paper on Legislation on Public Access to
Government Documents

CONCERNANT:

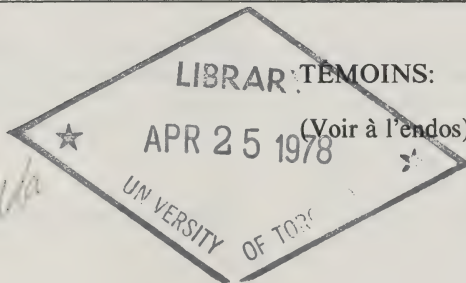
Livre Vert «La législation sur l'accès aux
documents du gouvernement»

WITNESSES:

(See back cover)

LIBRAR TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



Third Session of the
Thirtieth Parliament, 1977-78

Troisième session de la
trentième législature, 1977-1978

STANDING JOINT COMMITTEE ON
REGULATIONS AND OTHER STATUTORY
INSTRUMENTS

Joint Chairmen:

Senator Eugene A. Forsey
Mr. Gerald W. Baldwin, M.P.

Vice-Chairman:

Mr. Kenneth Robinson, M.P.

Representing the Senate:

Senators:

Asselin	Ewasew
	Godfrey

Representing the House of Commons:

Messrs.

Baker (<i>Grenville-Carleton</i>)	Gauthier (<i>Ottawa-</i>
Béchar	<i>Vanier</i>)
Brewin	Hnatyshyn

COMITÉ MIXTE PERMANENT
DES RÈGLEMENTS ET AUTRES TEXTES
RÉGLEMENTAIRES

Coprésidents:

Sénateur Eugene A. Forsey
M. Gerald W. Baldwin, député

Vice-président:

M. Kenneth Robinson, député

Représentant le Sénat:

Les sénateurs:

Lafond	Riley
	Yuzyk—(7)

Représentant la Chambre des communes:

Messieurs

Holt (M ^{me})	Leblanc (<i>Laurier</i>)
Joyal	McKinley—(12)
Lambert (<i>Bellechasse</i>)	

(Quorum 7)

Les cogreffiers du Comité

Jacques Lahaie

Denis Bouffard

Joint Clerks of the Committee



MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, MARCH 14, 1978
(17)

[Text]

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments met at 8.35 o'clock p.m. this day, the Joint Chairmen the Honourable Senator Eugene A. Forsey and Mr. Gerald W. Baldwin, presiding.

Members of the Committee present:

Representing the Senate: The Honourable Senators Forsey, Godfrey and Lafond.

Representing the House of Commons: Messrs. Baker (Grenville-Carleton), Baldwin, Daudlin, McKinley and Robinson.

In attendance: Mr. David Johansen, Research Branch, Library of Parliament.

Witnesses: From the Canadian Association of University Teachers: Professor Gordon Jones, President (Memorial University); Doctor Donald C. Savage, Executive Secretary.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Friday, December 16, 1977 relating to THE GREEN PAPER ON LEGISLATION ON PUBLIC ACCESS TO GOVERNMENT DOCUMENTS. (See *Minutes of Proceedings Tuesday, February 7, 1978, Issue No. 6*).

*It was agreed,—*That the briefs submitted by the Canadian Political Science Association, The Canadian Daily Newspaper Publishers Association and the Canadian Railway Labour Association be printed as appendices to this day's Minutes of Proceedings and Evidence. (See *Appendices "RSI-5", "RSI-6", "RSI-7"*).

*It was agreed,—*That the brief submitted by the Canadian Association of University Teachers and two letters related thereto dated March 6, 1978 and March 7, 1978 be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence. (See *Appendix "RSI-8"*).

The witnesses answered questions.

At 10.15 o'clock p.m. this day, the Committee adjourned to the call of the Chair.

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 14 MARS 1978
(17)

[Traduction]

Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires se réunit aujourd'hui à 20 h 35 sous la présidence de l'honorable sénateur Eugene A. Forsey et de M. Gerald W. Baldwin (coprésidents).

Membres du Comité présents:

Représentant le Sénat: Les honorables sénateurs Forsey, Godfrey et Lafond.

Représentant la Chambre des communes: MM. Baker (Grenville-Carleton), Baldwin, Daudlin, McKinley et Robinson.

Aussi présent: M. David Johansen, Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement.

Témoins: De l'Association canadienne des professeurs d'université: M. Gordon Jones, président (Université Memorial); M. Donald C. Savage, secrétaire exécutif.

Le Comité poursuit l'étude de son ordre de renvoi du vendredi 16 décembre 1977 portant sur le LIVRE VERT «LA LÉGISLATION SUR L'ACCÈS AUX DOCUMENTS DU GOUVERNEMENT» (*Voir procès-verbal du mardi 7 février 1978, fascicule n° 6*).

*Il est convenu,—*Que les mémoires soumis par l'Association canadienne de science politique, l'Association canadienne des éditeurs quotidiens et l'Association des syndicats de cheminots canadiens, soient joints aux procès-verbal et témoignages de ce jour. (*Voir appendices «RSI-5», «RSI-6», «RSI-7»*).

*Il est convenu,—*Que le mémoire soumis par l'Association canadienne des professeurs d'université et deux lettres y ayant trait, en date du 6 mars 1978 et du 7 mars 1978, soient joints aux procès-verbal et témoignages de ce jour. (*Voir appendice «RSI-8»*).

Les témoins répondent aux questions.

A 22 h 15, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le cogreffier du Comité

Jacques Lahaie

Joint Clerk of the Committee

EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Tuesday, March 14, 1978

• 2033

[Text]

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Thank you, gentlemen. I see a quorum here for the taking of evidence. We are starting in good time, as is customary with this committee. Before I introduce the witnesses, I would ask your approval to have the following documents printed as appendices to today's *Minutes of Proceedings and Evidence*.

These are some briefs which came in to us where there is not going to be the presentation by people who will be here as witnesses. So it is just a matter of having the briefs as an appendix to our proceedings.

First is the brief of the Canadian Political Science Association, the Canadian Daily Newspaper Publishers Association and the Canadian Railway Labour Association. Is it agreed that those be printed?

Some hon. Members: Agreed.

Senator Lafond: Have they been circulated, Mr. Chairman?

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Yes. Yes, they have been circulated already, Senator Lafond.

Now, we have with us Professor Gordon Jones, who is the President of Canadian Association of University Teachers. Professor Gordon Jones is from Memorial University and he has with him Professor Donald C. Savage, who is Executive Secretary. They have a written brief which, I think, has been circulated and, in addition, they are here to deal with the brief and to ask any questions.

I will turn it over to you, Professor Jones, and allow you to make your way through your brief, if you want to read it or read part of it and then have questions. Or are you going to summarize it? We will leave that up to you.

Prof Gordon Jones (President, Canadian Association of University Teachers): Thank you, Mr. Chairman. I will make a few introductory remarks, if I may, and then very quickly touch on the summary of recommendations which we presented in the brief, leaving the back-up information to be on the record. And after that introduction we will be very willing to answer any questions on the details of the brief which members of the Committee might like to propose.

• 2035

The Canadian Association of University Teachers represents some 24,000 academics and professional librarians at degree-granting institutions in all the provinces of Canada, including Quebec. Our current brief has the express endorsement of our Quebec affiliate FAPUQ and is presented to you in both of the official languages.

The Canadian Association of University Teachers is a representative organization comprising local and provincial faculty associations and unions and we are governed by an annual council meeting which comprises the presidents of local asso-

TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le mardi 14 mars 1978

[Translation]

Le coprésident (M. Baldwin): A l'ordre, messieurs. Nous avons le quorum pour entendre des témoignages. Nous commençons à l'heure, selon nos bonnes habitudes de ponctualité. Avant de vous présenter les témoins, j'aimerais que vous approuviez l'impression de certains documents en annexe au compte rendu de la séance d'aujourd'hui.

Il s'agit de mémoires que l'on nous a envoyés et dont les auteurs ne viendront pas témoigner. Il s'agit tout simplement d'annexer ces mémoires au compte rendu de la séance d'aujourd'hui.

Il y a en premier lieu le mémoire de l'Association canadienne des sciences politiques, celui de l'Association canadienne des éditeurs de quotidiens et celui de l'Association canadienne des cheminots. Puis-je obtenir votre accord?

Des voix: D'accord.

Le sénateur Lafond: Ces mémoires ont-ils été distribués, monsieur le président?

Le coprésident (M. Baldwin): Oui. On les a distribués aujourd'hui, sénateur Lafond.

Nous accueillons aujourd'hui le professeur Gordon Jones, président de l'Association canadienne des professeurs d'université. Le professeur Gordon Jones est de l'Université Memorial et le professeur Donald C. Savage, le secrétaire exécutif, l'accompagne aujourd'hui. Nous avons reçu un mémoire que nous avons distribué et nos témoins sont ici pour parler de leur mémoire et répondre aux questions.

Je vous donne la parole, professeur Jones, pour que vous nous pilotiez à travers ce mémoire, en le lisant en partie ou en totalité et nous passerons ensuite aux questions. Allez-vous nous en donner un résumé? A votre guise.

M. Gordon Jones (président, Association canadienne des professeurs d'université): Merci, monsieur le président. J'ai quelques remarques à faire en commençant et ensuite j'aborderai le résumé de nos recommandations; le reste du mémoire sera consigné au compte rendu. Après cette brève introduction, nous répondrons volontiers à vos questions.

L'Association canadienne des professeurs d'université représente environ 24,000 universitaires et bibliothécaires employés par des institutions d'enseignement dans toutes les provinces du Canada, y compris le Québec. Notre mémoire a reçu l'approbation de l'organisme qui nous est affilié au Québec, la Fédération des associations de professeurs d'université du Québec (FAPUQ) et nous vous le présentons dans les deux langues officielles.

L'Association canadienne des professeurs d'université est un organisme représentatif qui regroupe les associations d'universitaires à l'échelon local et provincial et les syndicats. Il y a une réunion annuelle du conseil où se retrouvent les présidents

[Texte]

ciations. Between annual meetings we are governed by a representative board.

The current brief on freedom of information, which you have before you, has been widely disseminated among our local and provincial associations. It has also been the subject of a special issue in the CAUT Bulletin, our publication which goes out to all our 24,000 members six times a year. We have received no dissent from the principles which are enunciated in this brief and, indeed, have received considerable encouragement in the line of argument which we are presenting.

The CAUT has for many years been supportive of measures which would tend to encourage openness in governmental processes and is firmly committed to the notion of public accountability in all spheres of public life, which I think explains some of the underpinnings of this particular brief and which I am confident is a matter to which members of this Committee are sympathetic. As a consequence of that, we will be urging on our provincial and local affiliates that they press for provincial legislation in the area of freedom of information, as well as pressing for federal legislation. I should say that the legislation we would like to see appear on the books would be legislation which goes somewhat beyond the federal government's green paper, particularly of course with respect to the guarantees of access which such legislation would contain.

It is our view that the tenor of public decision-making will be significantly and favourably influenced by effective legislation in the area of freedom of information, which is why as a national organization we have expended a considerable amount of time and energy in contributing to the formulation of public debate in this area. I think, too, it is a particularly appropriate area of concern for an association which represents academics and professional librarians since as professors and teachers and researchers we are particularly dedicated to the free exchange and the free investigation of facts and ideas. That information is very much the life blood of our profession.

So it is to the members of the Canadian Association of University Teachers, I think, especially important that the matrix of informed and accurate and useful discussion of social and historical and political and cultural and technological and scientific and environmental and a host of other options—that these choices which face society can be discussed and debated in an open and informed fashion in order that society can make the right choices. We believe that society has the right to hear informed debate on those issues.

In other words we are philosophically committed to the notion of the public's being educated and informed in the broadest sense and we believe that freedom of information legislation with the sorts of guarantees we would propose will be profoundly important legislation at what seems to me at least fairly reasonable cost, even by the estimates of the Green Paper.

• 2040

Some of the recommendations which we will be making—and I will turn in a moment to those recommendations—you will have encountered elsewhere in other briefs, for example, in the ACCESS brief, a brief which CAUT has in fact endorsed, and also in the Canadian Bar Association brief, among others.

[Traduction]

des associations locales. C'est un conseil de représentants qui gouverne l'Association entre chacune des réunions annuelles.

Le mémoire sur la liberté d'accès à l'information que vous avez sous les yeux a été distribué au sein des associations locales et provinciales. Il a également fait l'objet d'un numéro spécial du bulletin de l'Association canadienne des professeurs d'université, organe qui rejoint nos 24,000 membres six fois par année. On n'a pas exprimé d'opposition au principe que le mémoire contient; au contraire, nous avons reçu un vif encouragement au sujet des arguments qu'il contient.

L'ACPU a depuis longtemps appuyé les mesures qui tendent à encourager une plus grande liberté dans le processus gouvernemental et elle a à cœur le principe de rendre les autorités publiques responsables dans tous les secteurs de la vie publique, comme on pourra le constater en lisant le mémoire. C'est là une attitude qui, j'en suis sûr, est très bien vue au sein du Comité. En conséquence, nous demanderons aux organismes affiliés, provinciaux et locaux, de revendiquer des lois provinciales sur la liberté d'accès à l'information, en plus de la loi fédérale. Je dois ajouter que nous aimerions que les dispositions de la Loi que l'on adoptera aillent encore plus loin que les propositions du gouvernement fédéral contenues dans le Livre vert, surtout en ce qui a trait aux garanties d'accès à l'information que cette loi contiendra.

Nous pensons que le processus de prise de décisions sera influencé de façon souhaitable par une loi bien pensée dans le domaine de la liberté d'accès à l'information; voilà pourquoi, à titre d'organisme national, nous avons dépensé tant d'énergie à promouvoir un débat public sur la question. Je pense que c'est très à propos pour une association qui représente des universitaires et des bibliothécaires puisqu'à titre de professeurs et de chercheurs, nous nous dédions de façon particulière à l'échange libre et à la recherche libre des faits et des idées. L'information est, à toute fin utile, notre pain quotidien.

Pour les membres de l'Association canadienne des professeurs d'université, il est vital que la manière première de toute discussion utile et bien informée des aspects sociaux, historiques, politiques, culturels, technologiques, scientifiques et écologiques, et d'autres encore, de tous les choix qui s'offrent à une société, puisse être discutée et débattue au grand jour afin que cette société puisse faire des choix judicieux. Nous pensons que la société est en droit d'obtenir des débats bien informés sur cette question.

En d'autres termes, nous avons embrassé le principe d'éducation du public, dans son sens le plus large, et nous pensons qu'une loi sur la liberté d'accès à l'information, contenant les garanties que nous proposons, sera une loi extrêmement importante, et ne nous coûtera qu'une somme très raisonnable, si l'on s'en tient aux estimations du Livre vert.

Certaines des recommandations que nous faisons, et j'en parlerai dans un instant, se retrouvent dans d'autres mémoires, par exemple dans le mémoire intitulé «Accès», que l'ACPU a approuvé et dans le mémoire de l'Association du Barreau canadien, notamment.

[Text]

Other recommendations which we will be submitting will perhaps be less familiar in that they spring from our distinctive perspective and from our distinctive experience as university teachers.

However, the nub of our brief is the provision, of course, of a high degree of public access to public documents and to public information, with the right of access safeguarded and enforced by an independent, speedy, inexpensive, . . . accessible appeal and review mechanism. The particular mechanism which we will propose is a two-stage one consisting of a commissioner of information, and with further avenue of appeal thereafter, an appeal to the Federal Court on the grounds of error in law only in order to simplify and terminate that process in a reasonable time.

We do specifically reject—and some other organizations also have done—the notion that ministerial discretion is an adequate and an appropriate mechanism in this area.

With that preamble, Mr. Chairman, may I just direct the attention of the Committee to the 23 recommendations which we put to you, and simply, very quickly, touch on the motivation behind them.

The first of these recommendations: Any freedom of information legislation be based on the public unrestricted rights to all documents held by government, with the exception of those categories outlined below—and the outline by now must be fairly familiar categories to you—and we indicate what the conditions of review should be.

You will notice under recommendation 2 that we specifically exclude from our recommendations the term “national security” as being an acceptable reason for declining to make information available. We believe—and I believe we are not alone in this—in thinking that this is a term which has been much abused of late; that this is a blanket term which is imprecise, and that criteria such as foreign policy and national defence may be acceptable but that the blanket designation of “national security” is probably not acceptable.

Under recommendation 3 we propose that appeals against the denial of admission to Canada on the grounds of national security be covered by the freedom of information act, that they be restricted to matters of defence or specific allegations of criminal activities, and that the evidence presented by the Minister be reviewable in camera without written decision.

Again, there is an area in which we have had particular experience, the most recent example being the case of an eminent Marxist professor invited to a conference at Queen's University who, in 1977, was refused entry to Canada—this was Professor Gunter Frank—and we were unable to obtain information respecting the reasons for his having been denied entry.

Recommendation 4: That the Statistics Canada Act be amended to permit the dissemination of detailed and identifiable salary data to a university's faculty association or union or its designee in exactly the same manner as it is supplied to the university administration.

[Translation]

D'autres recommandations vous seront moins familières puisqu'elles découlent de notre propre façon de percevoir les choses et de notre propre expérience d'enseignants universitaires.

Quoi qu'il en soit, notre mémoire en substance demande bien sûr que le public ait un très grand accès aux documents publics et à l'information publique, et que ce droit soit safeguardé par un mécanisme de révision et d'appel peu coûteux, rapide et facile d'accès, qui le ferait valoir. Le mécanisme que nous proposons est un mécanisme en deux temps, un commissaire à l'information d'abord et un recours, une possibilité d'appeler d'une décision à la Cour fédérale seulement dans les cas d'erreurs de droit pour simplifier et trancher la question dans les plus brefs délais.

Nous désapprouvons, comme l'ont fait certains autres organismes, le recours à la discrétion du ministre car selon nous il ne constitue pas un mécanisme indiqué.

Après ces quelques remarques préliminaires, j'aimerais, monsieur le président, attirer l'attention des membres du Comité sur les 23 recommandations que nous vous présentons vous indiquant rapidement ce qui les a motivées.

La première recommandation. Que la législation sur la liberté de l'information se fonde sur le droit illimité du public à tous les documents du gouvernement, sauf ceux des catégories indiquées ci-dessous. Vous trouverez plus bas une liste de catégories que vous connaissez bien et nous donnons une liste des critères pour la révision au besoin.

Dans la recommandation numéro 2, nous proposons que la «sécurité nationale» soit exclue de la liste des facteurs qui entraînent le refus d'accès à l'information. Nous estimons, et nous ne sommes pas les seuls, qu'il s'agit d'une expression dont on a abusé. Il s'agit d'une expression générique qui est imprécise et des critères comme la politique étrangère et la défense nationale sont beaucoup plus indiqués que cette désignation en bloc sous l'expression «sécurité nationale».

La recommandation numéro 3: nous proposons que les appels du refus d'admission au Canada pour des raisons de sécurité nationale relèvent de la Loi sur la liberté de l'information, qu'ils soient restreints aux questions de défense ou à des allégations spécifiques d'activités criminelles et que la preuve présentée par le ministre soit révisable à huis clos sans qu'il y ait de décision par écrit.

Une fois de plus, il s'agit ici d'une expérience que nous avons vécue. Récemment, un marxiste invité à une conférence à l'université Queen s'est vu refuser, en 1977, l'entrée au Canada. Il s'agissait du professeur Gunter Frank. Nous n'avons pas pu obtenir la raison du refus.

La recommandation numéro 4: que la Loi sur Statistique Canada soit modifiée de façon à permettre la communication de données détaillées et identifiables sur les salaires à une association (ou syndicat) de professeurs d'université ou à son suppléant de la même façon qu'elles sont communiquées à l'administration universitaire.

[Texte]

This may seem self-evident, but to me it seems an absurdity that the elected representatives of the members of a faculty association or union may be denied access to public information, gathered at public cost, which is information which pertains to the body of members of that association. Again, it is a rather distinctive concern of ours.

Recommendation 5, again touching on publicly collected information, we recommend that the report to the Public Service Staff Relations Board containing aggregated and non-identifiable data on salaries and fringe benefits in all sectors of the economy be made available to the public.

Again, our thinking here is that this is public information which allows informed discussion to take place, informed decisions to be made in the public and para-public sector and to be surely less than acceptable that such information be not generally available.

Recommendation 6: All research sponsored by government departments be governed by the provisions of the freedom of information act. Again our association has for some time been concerned over secret and non-reviewable research, which takes place on contract for governments, which does not enter into the public domain, which is not reviewable, where there is therefore no control over the quality of the research, and where there is, in fact, often no dissemination of the results of that research.

• 2045

Recommendation 7: The term "exemption" implies an "option to deny" as opposed to a "duty to deny" on the part of the department receiving a request for the release of information. Here, very clearly, what we are trying to emphasize is that it is desirable that throughout the governmental process there be a shift in the bureaucratic emphasis, that this recommendation is one which addresses itself of course to the attitudes of all of us.

Under recommendation 8, there be provision under the freedom of information act to permit the deletion of confidential information, prior to the release of a document. Here, of course, we are simply suggesting in a fairly commonsense fashion that simply because a part of a document may be validly categorized as confidential, or a document may perhaps have the name of a civil servant attached to it, that that is not in itself adequate reason for refusing to release the document. That information can be removed.

Recommendation 9 seems to be self-evident too. It is necessary that indexes and registers of documents available be made available to the public. After all, if we are to have an informed public it is important we know what there is to be informed about, and helping the public to find its way through thickets of public information is, of course, necessary if we are to have an informed public.

Item 10, the onus be on the government to demonstrate the need to withhold information falling within one of the exempt categories. Again, this addresses itself to the fact that this is after all public information, but also we are trying here to get

[Traduction]

Une fois de plus, il semble absurde de penser que des représentants élus, appartenant à une association universitaire ou à un syndicat, se voient refuser l'accès à des renseignements publics, obtenus grâce à des deniers publics, et qui concernent les propres membres de cette association. Une fois de plus, c'est l'une de nos propres préoccupations.

La recommandation numéro 5; il s'agit encore ici de renseignements recueillis publiquement. Nous recommandons que le rapport de la Commission des relations de travail dans la Fonction publique qui contient des données globales et non identifiables sur les salaires et les avantages sociaux dans tous les secteurs de l'économie soient mis à la disposition du public.

Il s'agit d'informations publiques qui permettent une discussion éclairée, des décisions bien pesées dans le secteur public et parapublic et il serait inacceptable que ces renseignements ne soient pas rendus publics.

La recommandation numéro 6: que toutes les recherches parrainées par les ministères soient régies par les dispositions de la Loi sur la liberté de l'information. Notre association se préoccupe du fait que certaines recherches sont secrètes et non révisables, recherches que le gouvernement fait faire sous contrat et auxquelles le public n'a pas accès. Nous ne pouvons donc pas vérifier si ces recherches sont de qualité et nous ne pouvons pas plus en connaître les résultats.

La recommandation numéro 7: Que le terme «exemption» implique une «option de refuser» par opposition à une «obligation de refuser» de la part du ministère qui reçoit une demande de communication de renseignements. Ici nous voulons mettre en lumière qu'il est souhaitable que la bureaucratie en général change d'attitude, que l'on change en général d'attitude à ce sujet.

La recommandation numéro 8: que la Loi sur la liberté de l'information permette de supprimer des renseignements confidentiels contenus dans un document, avant la publication de ce document. Cette recommandation fait appel au bon sens. Ce n'est pas parce que certaines parties d'un document sont confidentielles, parce qu'un document fait allusion au nom d'un fonctionnaire, par exemple, qu'on est justifié d'en refuser la publication. Les renseignements confidentiels peuvent tout simplement être biffés.

La recommandation numéro 9 est évidente également. Il est nécessaire de mettre à la disposition du public un index ou registre de tous les documents. Si nous voulons que le public soit bien renseigné, il est primordial qu'il sache quels documents existent. Il faut aider le public à s'y retrouver parmi toute la documentation disponible.

La recommandation numéro 10: qu'il incombe au gouvernement de prouver la nécessité de retenir des renseignements relevant d'une des catégories exemptées. Nous pensons qu'il s'agit de renseignements publics, mais nous essayons ici de

[Text]

at the desirability of there being a shift in attitudes, that the drift of this legislation should, at least, establish and entrench the principle that we should be shown why information should not be released rather than have it proved that information should be released.

Item 11 addresses itself to the present 30-year rule for the declassification of documents and we suggest that it be reduced to 10 years. Thirty years is certainly an unduly cautious time period. Ten years would seem to be a more appropriate time period, particularly in a society in which things are changing fairly rapidly. Thirty years is surely far too long a period to permit society to analyse itself through its public documentation. Surely we need something in the order of ten years in order that we can engage in the sort of self-analysis which is increasingly being seen as necessary.

Under recommendation 12, the reduction in the number of security classifications from the present four to two—"Top Secret" and "Secret". Again, I think it is desirable that some such provision as this be present in order to break through the habit of mind that everything should be secret unless otherwise specified. We need to reverse that way of thinking.

Recommendation 13 addresses itself, again, to the question of an adequate but not an overlong period of time between the generation of exempt information and its declassification. This time our recommendation is to the internal working papers and memoranda, and our suggestion is that these be declassified automatically after eight years except with the provisos therein recommended.

Item 14, in terms of access to documentation, we suggest that there be a time limit of 20 working days for the production of papers with provision for a 10-day extension for requests of an unusual nature. Here we are striking of course at the fact that information needs to be provided in a timely fashion as well as accurately.

• 2050

Recommendation 15 addresses itself to user charges; it is our position that public access to government documentation should be inexpensive, that the user not be required to bear the costs of review and administration. We argue that it should be low in cost subject to waiver in cases involving public interest.

Recommendation 16 addresses itself, of course, to an increasing problem and that is the fact that much information is now held in computer form and that the government must take cognizance of that fact and allow for and prepare for changes that are necessary if freedom of information legislation is to apply to computer technology. We recommend, therefore, that departments be required to give public notice when they intend to introduce new computer systems, they provide Parliament and the public with a statement of their impact upon freedom of information.

In addition, the CAUT recommends that a public advisory committee be established in each government department to

[Translation]

modifier les attitudes, en inscrivant dans les dispositions de la loi le principe suivant: qu'on prouve pourquoi certains renseignements ne peuvent pas être divulgués et non pas l'inverse.

La recommandation numéro 11: que la règle actuelle de 30 ans pour ce qui est du déclassé des documents soit réduite à 10 ans. Une période de 30 ans constitue un délai trop long. Il faudrait la réduire à 10 ans, compte tenu d'une société dont l'évolution se fait rapidement. Une période de 30 ans, c'est trop long pour permettre à la société de s'analyser à travers les documents publics. Il apparaît de plus en plus nécessaire qu'une société s'analyse elle-même et, pour cela, nous ne pouvons pas accepter qu'elle le fasse après plus de 10 ans.

La recommandation numéro 12: que le nombre des classes sécuritaires soit réduit de 4 à 2, soit «ultra-secret» et «secret». Cela vise également à modifier les attitudes: pour l'instant, tout est secret à moins qu'on le précise.

La recommandation numéro 13: vise à réduire la période qui doit s'écouler avant que l'on puisse déclasser ce qui est classifié. Il s'agit ici de documents de travail et des notes de services et nous proposons que la déclassification se fasse après 8 ans sauf pour ce qui est des catégories exemptées.

La recommandation numéro 14: il s'agit de l'accès aux documents et nous proposons qu'on impose un délai de 20 jours ouvrables pour la production de documents avec prolongation de 10 jours dans le cas de demandes de nature exceptionnelle. Nous soulignons ici l'importance de fournir l'information juste au moment opportun.

La recommandation numéro 15 se rapporte aux droits réclamés pour produire des documents. A notre avis, l'accès aux documents gouvernementaux devrait être bon marché et ce n'est pas l'utilisateur qui devrait subir le coup de cette révision et de l'administration. Nous prétendons que les frais devraient être peu élevés et même complètement supprimés dans le cas de l'intérêt public.

La recommandation 16 vise un problème de plus en plus important, soit le fait que beaucoup de renseignements se trouvent emmagasinés sur ordinateur et que, par conséquent, le gouvernement devrait prévoir des changements en ce sens à sa loi sur la liberté de l'information. Nous recommandons donc que les ministères soient obligés d'aviser le public lorsqu'ils se proposent d'établir de nouveaux systèmes d'ordinateur pour renseigner le Parlement et le public sur les répercussions de ces systèmes.

En outre, l'ACPU recommande qu'un comité consultatif public soit établi auprès de chaque ministère pour faciliter la mise en application de la Loi sur la liberté de l'information.

[Texte]

facilitate the implementation of the freedom of information act.

Recommendation 17 addresses itself again to costs and access. Some mechanism is needed to ensure that the applicant is not deterred from further search in any given area by cost. Cost can be an effective barrier to public knowledge, as I am sure we are all aware, and some provision for an arbitration where the cost suggested seems unduly high would seem to be desirable.

Recommendation 18 brings us to the specific mechanism which we suggest for the appeal process, a two-stage appeal process, the institution of a commissioner of freedom of information who will be a judge of the Federal Court of Canada, and as a second judicial review level, if necessary, that appeals against the decision of the commissioner be allowed to the Federal Court of Canada but only on the grounds of error in law.

It seems to us clear that it is essential if this legislation is to be plausible and credible and effective that there need to be an independent review mechanism and clearly the judicial process is the independent mechanism which has the credibility and which will give the whole legislation credibility in the public eye.

Recommendation 19 addresses itself to the fact that the time limits of information may be as important as the provision of it, with the exception of cases which the Federal Court considers of greater importance, appeals under the freedom of information act take precedence on the docket over other cases and that all possible steps be taken to ensure that such appeals are expedited in every way.

Recommendation 20 addresses itself again to cost. We suggest that a successful plaintiff in any judicial review may be awarded costs in the appeal.

Recommendations 21 and 23 address themselves to the functions of civil servants under the freedom of information legislation.

Freedom of information legislation should ensure that civil servants are protected and guided in their functions. We suggest that this be done by careful drafting of very explicit guidelines for the release of information by providing them with reasonable protection against possible lawsuits which might arise out of the pursuit of their duties. Clearly it is no part of our brief to attempt to place civil servants in a vulnerable position.

The corollary of this, of course, since we are arguing that they need to be issued with guidelines and protections in the exercise of their duties, is that legislation also provides for an effective means of public recourse against recalcitrants in providing public access to government information.

Under recommendation 23 we suggest it will be necessary that disciplinary proceedings or sanctions be available to be used in the case of civil servants who arbitrarily or capriciously deny access to information.

[Traduction]

La recommandation 17 vise à nouveau les frais et l'accès à l'information: il faut établir un rouage pour que le demandeur ne soit pas dissuadé de faire d'autres recherches vu le coût élevé. Il faudrait donc prévoir un système d'arbitrage dans le cas où les frais semblent élevés d'une façon injustifiée.

La recommandation 18 nous conduit à proposer un appel en deux étapes: soit l'institution d'un poste de commissaire à la liberté de l'information, qui soit un juge de la Cour fédérale du Canada, ainsi qu'un deuxième degré d'appel judiciaire, mais uniquement pour les cas où l'on a interjeté l'appel de la décision du commissaire auprès de la Cour fédérale du Canada en invoquant une erreur de droit.

Pour nous, il nous semble que si cette loi doit être valable, il va falloir établir dans son cadre un mécanisme judiciaire de révision qui permette de valoriser toute cette loi aux yeux du public.

La recommandation 19 indique que la limite de temps allouée pour obtenir les renseignements constitue quelque chose aussi important que la fourniture de renseignements. Sauf dans les cas que la Cour fédérale juge comme étant plus importants, les appels interjetés en vertu de cette Loi sur la liberté d'information auront priorité sur les autres causes et il faudra prendre toutes les mesures nécessaires pour que ces appels soient réglés le plus rapidement possible.

La recommandation 20 autorise la Cour fédérale à dédommager tout plaignant qui a eu gain de cause lors d'une révision judiciaire d'un appel.

Les recommandations 21 et 23 visent le rôle des fonctionnaires dans le cadre de cette Loi sur la liberté de l'information.

Cette loi devrait assurer une protection aux fonctionnaires, c'est-à-dire donner des directives très explicites dans le cas de la publication de renseignements et leur garantissant une protection raisonnable contre toute poursuite judiciaire résultant de l'accomplissement de leurs fonctions. Évidemment, nous ne voulons pas par notre mémoire mettre les fonctionnaires dans une situation vulnérable.

Puisque nous prétendons que les fonctionnaires doivent être protégés par des directives, dans l'exercice de leurs fonctions, la Loi doit prévoir aussi des moyens de recours efficace contre les «récalcitrants».

En vertu de la recommandation 23, on prévoit des procédures disciplinaires ou des sanctions qui peuvent être prises dans le cas de fonctionnaires qui d'une façon arbitraire ou capricieuse refusent l'accès à l'information.

[Text]

• 2055

Recommendation 22 addresses itself to the fact that, with a great deal of change occurring in government departments with many requests for information, it will be necessary to have skilled personnel who will be available to help in reviewing requests for information under the freedom of information act.

I have touched fairly briefly then on the main points of our recommendation, Mr. Chairman. We are certainly open to be questioned further on specifics on the details of our proposals.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Thank you very much, Professor Jones. It has been a very interesting brief; very provocative and very useful, I am sure.

Before I proceed to ask for questions, and I have here Senator Godfrey, Mr. Robinson, Mr. McKinley, Mr. Baker, is it agreed that the brief submitted by the Canadian Association of University Teachers be printed as an appendix to this day's *Minutes of Proceedings and Evidence*?

Some hon. Members: Agreed.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Senator Godfrey.

Senator Godfrey: May I congratulate you on a really most excellent presentation and summary of these recommendations. I think I generally agree but there are specific items that I would like to get your reactions on, or to question you on.

The first one is on page 1. You say:

Requests for documents on the following topics should be reviewable in camera by a court without written decision:

Then you talk about opinions expressed in internal working documents. Are you thinking of opinions, for instance, and recommendations addressed in an internal working document to a Cabinet minister or to be used by that Cabinet minister for recommendations to the Cabinet, and that those should be reviewable? That type of thing?

Mr. Donald C. Savage (Executive Secretary, Canadian Association of University Teachers): I think perhaps the wording is not as precise as it might be. The problem is surely not over requests but over arguments as to whether or not the precise document is a factual statement or whether it is an opinion addressed to the minister. Therefore, if there is a debate between the parties over which category it should fall under, then it would be adjudicated in that particular way.

Senator Godfrey: In other words, all you are really saying is you want to see whether it actually qualifies under the exemption. You are not trying to make an exception to the specific exemption.

Mr. Savage: That is correct.

Senator Godfrey: Right. That is fine.

On the next page, you say:

"National security" not to be an acceptable reason for declining to make information available.

[Translation]

La recommandation 22 précise qu'à cause des problèmes causés aux ministères par les nombreuses demandes de renseignement, il sera nécessaire d'avoir un personnel compétent pour examiner ces requêtes.

J'ai touché rapidement aux points essentiels de nos recommandations, monsieur le président, et nous sommes prêts à répondre à vos questions sur les détails.

Le coprésident (M. Baldwin): Merci beaucoup, monsieur le professeur Jones. Votre mémoire était extrêmement intéressant et stimulant; il sera très utile, j'en suis sûr.

Avant de passer aux questions et aux noms qui sont sur ma liste, soit le sénateur Godfrey, M. Robinson, M. McKinley, M. Baker, êtes-vous d'accord pour que le mémoire présenté par l'Association canadienne des professeurs d'université soit imprimé en annexe au procès-verbal de la séance?

Des voix: D'accord.

Le coprésident (M. Baldwin): Sénateur Godfrey, vous avez la parole.

Le sénateur Godfrey: Puis-je vous féliciter pour cet excellent exposé et résumé des recommandations. Je suis d'accord dans l'ensemble mais il y a quelques points sur lesquels j'aimerais connaître vos réactions.

Tout d'abord, à la page 1 vous indiquez:

Les demandes de documents sur les questions suivantes devraient être révisables à huis clos par un tribunal qui n'aurait pas à rendre de décision par écrit:

Puis, vous parlez des avis exprimés dans les documents de travail et notes de service. Est-ce que vous songez à des avis et à des recommandations qui se trouvent dans un document de travail interne et qui s'adresse à un ministre du Cabinet ou qui pourrait être utilisé par ce ministre du Cabinet pour présenter des recommandations au Cabinet? Est-ce que vous voulez dire que ces avis pourraient être sujets à révision?

M. Donald C. Savage (secrétaire exécutif, Association canadienne des professeurs d'université): Peut-être que le libellé n'est pas aussi précis qu'il aurait dû l'être, mais la question qui se pose n'est pas celle des demandes mais c'est celle de savoir si ce document est une déclaration de fait ou s'il s'agit d'un avis adressé au ministre. Par conséquent, en cas de débat entre les parties pour savoir dans quelle catégorie ils tombent, il faudrait qu'il y ait une décision prise dans un sens ou un autre.

Le sénateur Godfrey: En d'autres termes, vous voulez savoir si ce document tombe sous le coup des exemptions. Vous ne cherchez pas à établir une exception à une exemption en particulier.

M. Savage: C'est exact.

Le sénateur Godfrey: D'accord.

A la page suivante, vous dites:

Que la «sécurité nationale» ne soit pas une raison acceptable pour refuser de fournir un renseignement.

[Texte]

I gather the difficulty, which we are well aware of, is defining "national security". Really, that is the problem to which you are addressing yourself. I wondered if you had a look at the Don Wall document that was presented to this Committee by Mr. Gordon Robertson, which was on this whole question of freedom of information. He was an officer in the Privy Council. Are you aware of that document?

Professor Jones: I have not seen that one, no.

Mr. Savage: No, we have not seen that.

Senator Godfrey: He takes the various suggested criteria and, for the very reasons that you say that national security should not be defined, he tries to define it in this way. I just want to get your reactions because this is another suggestion for handling the problem. His suggestion clearly would be:

Information the release of which would

- (a) be detrimental to the safety and security of the nation.

He gives a broad idea and then:

For example, information describing (1) tactical and strategic defence plans, operations or exercises.

He goes on with specific things now. This is not, in effect, an all-inclusive definition, but he tries to get around the difficulties that you are talking about by giving specific details in some detail. I just wanted to get your reaction to that.

Professor Jones: The problem with such a list is that either it is exhaustive or illustrative. If it is simply illustrative, then one might have no difficulty, if it were limited enough in what it illustrated. But on a question of, let us say, national defence, if one starts to bring in economic questions, and I am not sure whether that list does, clearly there are examples which might open up the whole question of what is permissible under this term to the degree that we are trying to avoid. But I think our main concern here is that this particular term has been used as a blanket to allow open-ended discretion with regard to what might constitute a threat to the country: political, criminal, economic. If a list was such as to introduce a sufficiently wide range of items then clearly it could serve that same blanket category that we would be resistant to.

• 2100

Senator Godfrey: Yes, in fact in those two suggestions it does not go into economics but I share exactly the same concern as you, that if you just say national security, then I think the legislature is really abdicating its responsibility if they do not define it in greater detail but just saying national security, you are in effect, giving the courts, if you have an appeal to the courts, the power to define national security and I am not too sure—they are at least a little bit more objective, say, than a Cabinet minister who might want to suppress an embarrassing document, but this is what concerns me if we do not have a more detailed, although I do not think we can have an exhaustive, definition of national security because there

[Traduction]

Je suppose que la difficulté qui se pose dans ce cas, et nous en sommes tous conscients, c'est de définir ce qu'est la «sécurité nationale». C'est donc le problème que vous soulevez; je me demande si vous avez examiné le document Don Wall qui a été présenté au présent Comité par M. Gordon Robertson et qui traitait de toute cette question de liberté de l'information. M. Gordon Robertson faisait partie du conseil privé. Connaissez-vous ce document?

M. Jones: Je ne l'ai pas vu.

M. Savage: Non, nous ne l'avons pas vu.

Le sénateur Godfrey: Il examine les différents critères proposés et pour la même raison que vous invoquez pour ne pas invoquer la «sécurité nationale», il essaie de la définir. J'aimerais savoir ce que vous en pensez car c'est une autre façon de traiter le problème. Sa proposition serait très clairement la suivante:

Les renseignements dont la divulgation pourrait:

- (a) nuire à la sûreté et à la sécurité de la nation.

Puis il nous indique en général de quoi il s'agit et:

Par exemple, des renseignements décrivant (1) des plans, des opérations ou des exercices tactiques ou stratégiques de défense.

Je précise ainsi différents points. Il ne s'agit pas là d'une définition exhaustive, mais il cherche à contourner cette difficulté que vous mentionnez en donnant des détails précis. Aussi, j'aimerais savoir ce que vous en pensez.

M. Jones: Le problème qui se pose dans le cas d'une liste de ce genre, c'est qu'elle doit être complète ou elle doit être généralisatrice. Dans ce dernier cas, il n'y aurait pas de difficulté si cette liste était suffisamment limitative dans ses exemples. Mais lorsqu'il s'agit de la défense nationale par exemple, si on fait intervenir des questions économiques, et je ne sais pas si cette liste le fait, cela pourrait permettre de rouvrir toute la question de savoir ce qu'il est permis de divulguer dans le cadre de cette définition de la sécurité nationale, et c'est ce que nous voulons éviter. Mais ce qui nous inquiète le plus, c'est que ce terme a été utilisé pour justifier tous les refus sous prétexte de menace pour le pays dans les domaines politiques, criminels et économiques. Donc, si la liste est suffisamment étendue, elle pourra sûrement fournir le même genre de prétextes, ce que nous rejetons.

Le sénateur Godfrey: Oui, en fait, dans ces deux propositions, on n'entre pas dans le domaine économique, mais je suis aussi inquiet que vous: si le pouvoir législatif invoque la sécurité nationale pour tout couvrir, il abdique réellement ses responsabilités puisqu'il ne cherche pas à définir ce terme d'une façon plus précise. En invoquant simplement la sécurité nationale, vous en arrivez à donner aux tribunaux, s'il y a un appel interjeté auprès des tribunaux, le pouvoir de définir eux-mêmes ce qu'est la sécurité nationale; même s'ils risquent d'être plus objectifs, mettons qu'un ministre du Cabinet qui pourrait bien vouloir faire disparaître un document embarrassant, je m'inquiète malgré tout qu'on n'ait pas, une liste plus

[Text]

may be something come up that might be national security today but not tomorrow and I would just like to get your general reaction to this.

Mr. Savage: In addition perhaps I could say that we have, of course, addressed this partly in the way in which that paper suggests by making specific suggestions that there should be areas, such as national defence and foreign policy, which are clearly operational departments in the federal government, where it seems to me easier to pinpoint what we are talking about than by using the broad definition of national security.

Similarly, if one was talking about espionage, sabotage and terrorism, those would fall under the criminal acts that are talked about elsewhere in the brief, so we did attempt to meet the matter in precisely that way, by suggesting precise areas where we could see, quite obviously, that there was a case to be made for secrecy and confidentiality on the part of the government and trying to list them in that way.

Senator Godfrey: Then I will go on and cut me off because I have quite a few and I do not want to take up anybody else's time.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Just a couple more questions and then we will go on to the second round.

Senator Godfrey: Yes, right.

There was just a small point on number six. Have you considered the question of patents? The government might be doing research which would lead to a patent, which I think they could quite justifiably claim and which they might be able to use for the public good and so on, but if they are going to claim a patent eventually, there might be a very good reason why research, up to a certain point, should be secret. Have you thought of that aspect at all?

Mr. Savage: No we have not actually. We have thought of the problem of people trying to purloin other peoples' research proposals before the research was actually done and that is covered in the brief. However, we have not addressed the specific point of patents, which I guess would flow from that particular point, and I think you are correct that some reasonable provision there—although I would not be happy to see an arrangement whereby one could say one was indefinitely waiting to file a patent and, therefore, the research would never be made available. There would have to be some reasonable time period after the invention had been made for the submission to be made for a patent and if it was not made it would seem to me then to fall under the act.

Senator Godfrey: One final question in this round would be this question of the declassification of documents to be reduced to 10 years and then further down you say 8 years; I cannot wait that long for the internal memoranda. I remember in the Crossman Diary case—you are familiar with the Crossman Diaries—the court there decided that 10 years was a reasonable amount, but can you have any—I can understand your

[Translation]

détaillée et pourtant, je ne pense pas que nous puissions définir d'une façon complète ce qu'est la sécurité nationale, car ce qui est de la sécurité nationale aujourd'hui peut fort bien ne pas l'être demain. Aussi, j'aimerais savoir ce que vous en pensez.

M. Savage: J'ajouterai que nous avons répondu partiellement à cette question dans notre document en indiquant qu'on doit plutôt parler de domaines précis comme la défense nationale et la politique extérieure, étant donné l'importance des ministères en cause au sein du gouvernement fédéral. Il me semble qu'en précisant ces domaines, nous pouvons mieux savoir ce dont nous parlons plutôt que d'utiliser une définition large de la sécurité nationale.

De même, lorsqu'on veut traiter d'espionnage, de sabotage et de terrorisme, on doit considérer que ce sont des actes qui tombent sous le coup de la loi criminelle dont nous traitons ailleurs dans notre mémoire. Nous avons donc cherché à préciser, à indiquer des domaines bien précis pour les examiner et prouver que le gouvernement avait des raisons dans certains cas, dont nous essayons de donner la liste, de conserver le secret ou de préserver le caractère confidentiel des documents.

Le sénateur Godfrey: Je continue, mais vous pouvez me couper la parole car j'ai pas mal de choses à dire et je ne voudrais pas empiéter sur le temps des autres.

Le coprésident (M. Baldwin): D'accord. Je vous accorde encore quelques questions puis nous passerons la deuxième série.

Le sénateur Godfrey: D'accord.

Au sujet du numéro 6, j'ai quelque chose à ajouter: avez-vous songé à la question des brevets d'invention? On pourrait donner comme exemple des recherches qui faites par le gouvernement, mais qui pourraient être bien utiles pour le public. Si le gouvernement veut obtenir un brevet d'invention, n'y aurait-il pas dans ce cas de très bonnes raisons pour garder les recherches jusqu'à un certain point secrètes. Avez-vous songé à cet aspect?

M. Savage: Non. Nous avons songé au cas de personnes qui chercheraient à dérober à d'autres leurs projets de recherches avant que ces recherches aient été effectivement faites. Cela est traité dans notre mémoire mais nous n'avons pas examiné en particulier les brevets d'invention et je crois que vous avez raison de dire qu'il faudrait prévoir quelques stipulations raisonnables dans ce cas. Mais je n'aimerais pas qu'on établisse une stipulation qui obligerait à attendre indéfiniment le dépôt d'un brevet d'invention et qui, par conséquent, empêcherait à tout jamais que cette recherche soit rendue publique. Il faudrait établir une période de temps raisonnable après que l'invention a été faite pour obliger à déposer l'invention en vue de la faire breveter et dans le cas contraire, cela devrait tomber sous le coup de la loi.

Le sénateur Godfrey: Une dernière question. Dans le cadre de ce premier tour de questions, ce serait celle de la déclassification des documents. Vous parlez de réduire la période à dix ans puis plus loin, à huit ans. Et puis que vous ne voulez pas attendre aussi longtemps dans le cas des notes de services. Je me souviens que dans la cause Crossman Diaries, vous la connaissez, le tribunal avait jugé que dix ans constituaient une

[Texte]

desire to reduce the 30-year rule, but can you make it a blanket 10 years or 8 years? Would it not vary according to the circumstances? Could you put it in something like this that starting in 10 years you might be able to persuade people rather than—because I can see that 10 years might be too short in certain circumstances.

Mr. Savage: But surely under the freedom of information act the government would still be in position to say after 10 years that the things which fell under the exemptions, still fall under the exemptions, if they want to argue that. But surely it is better to have the situation in terms of the archives, that the government has to argue that there is a case of that nature to extend the provision rather than to say that you have to go to some government department and get the archives out of them.

• 2105

Mr. Robinson: Are you suggesting that initially if you are turned down you apply 10 years later and you expect to have it accepted, or they might use the same argument against you.

Mr. Savage: They might use the same argument against you, yes.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): You are now under-way, Mr. Robinson.

Senator Godfrey: I was just going to complete this.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): All right.

Senator Godfrey: What you are really suggesting then is that starting in 10 years you should be able to ask to see a document which would ordinarily have been refused to you at the start and if the government can persuade the judge or whoever it is that it should be longer then they can do so?

Mr. Savage: Indeed, yes.

Mr. Robinson: Just following up on this one point before I turn to some other things, would I understand that what you are saying in effect is that instead of a 30-year rule there should be a 10-year rule; in the first instance if there is a rejection of the information that you are asking for, that in 10 years you feel it should be opened up and available to you. You are suggesting that even then the department might still use the same arguments or other arguments to deny the information, that they would be valid.

Mr. Savage: If they can make the case to a court, yes.

Mr. Robinson: But how would they do it if you had this 10-year rule that you are talking about? How would they be able to, then? I mean, you do not have any list of items that would be excluded.

Mr. Savage: I guess we assume that if you secured the exemption you could get the exemption continued.

Mr. Robinson: After the 10-year rule.

Mr. Savage: That is right, yes.

Mr. Robinson: I see. Well, that is fine, I am glad to know that.

[Traduction]

durée raisonnable, mais je comprends que vous vouliez réduire cette période de 30 ans qui découle de la règle actuelle; par contre il serait peut-être bon qu'il s'agisse toujours de dix ans ou toujours de huit ans? Ou cela dépendra-t-il des circonstances? Ne pourriez-vous pas dire qu'après dix ans vous seriez peut-être en mesure de persuader les gens plutôt que... dix ans dans certains cas pourraient être trop courts.

M. Savage: Mais en vertu de la Loi sur la liberté de l'information, le gouvernement pourrait toujours dire après dix ans que ce qui tombait sous le coup des exemptions restera dans cette catégorie s'il le désire. Il vaudrait mieux, dans le cas des archives, que le gouvernement puisse invoquer cela afin de prolonger la durée de cette période plutôt que d'être obligé de s'adresser au ministère pour leur faire sortir les archives.

M. Robinson: Est-ce que vous voulez dire que si l'on vous refuse votre première demande, après 10 ans, vous présentez une nouvelle demande et que le gouvernement peut encore invoquer la même raison pour vous refuser l'accès?

M. Savage: Oui, le gouvernement pourrait servir de la même raison pour vous refuser l'accès à l'information.

Le coprésident (M. Baldwin): Vous êtes bien lancé, monsieur Robinson.

Le sénateur Godfrey: J'allais justement terminer.

Le coprésident (M. Baldwin): D'accord.

Le sénateur Godfrey: Ce que vous proposez, qu'après 10 ans, vous puissiez demander de nouveau un document qui vous a été refusé et que si le gouvernement peut persuader le juge, ou qui que ce soit, que cette période de 10 ans devrait être prolongée, le document ne serait pas rendu public?

M. Savage: C'est cela.

M. Robinson: Pour poursuivre cette autre question avant que je passe à d'autres points, est-ce que j'ai raison de dire que vous voudriez au lieu de cette règle de 30 ans, instaurer une règle de 10 ans; c'est-à-dire que dans 10 ans, vous estimez que ces renseignements devraient vous être fournis. Vous prétendez que même alors après ces 10 ans, le ministère peut se servir des mêmes arguments ou d'autres arguments pour vous refuser des renseignements?

M. Savage: Oui, s'il peut avoir gain de cause auprès d'un tribunal.

M. Robinson: Mais comment ce ministère pourrait-il le faire puisqu'il y a cette règle de 10 ans dont vous parlez? Comment le ministère pourrait-il justifier sa cause? Je veux dire, vous n'avez pas présenté de liste de cas qui seraient exclus.

M. Savage: Nous supposons que si vous obtenez une exemption, vous pouvez alors faire prolonger cette exemption.

M. Robinson: Après ces 10 ans institués par cette règle?

M. Savage: Oui.

M. Robinson: D'accord. Très bien.

[Text]

Tell me, you represent some 24,000 faculty and professional people, how many of them have received a copy of your brief?

Professor Jones: This has been publicized through the CAUT bulletin, so that means that each one of them has received information in this area.

Mr. Robinson: But have they received . . .

Professor Jones: This particular brief has not gone out to each individual member.

Mr. Robinson: Who wrote the brief?

Professor Jones: The brief was compiled by the relations with government committee and by the staff officers in conjunction with and under the advice of the executive.

Mr. Robinson: How many people?

Professor Jones: The people who were directly involved in it? Some 30.

Mr. Savage: I would say so.

Mr. Robinson: So that is really the basic limitation of the number of people who were involved in it or to whom the final brief was disseminated to?

Mr. Savage: No.

Professor Jones: No, indeed. If this goes out to our members and we say: this is what is coming down the pipeline; will you contribute to this debate? This is what an informed public is about. After all we are arguing for an informed public and we are . . .

Mr. Robinson: But how many . . .

Professor Jones: . . . amongst the major proponents of informing the public.

Mr. Robinson: How many of your 24,000 people contributed to your brief?

Professor Jones: None of them dissented from it and we indeed . . .

Mr. Robinson: I did not ask you that. I said how many contributed to it?

Professor Jones: Those who we sought out are particular experts in the field.

Mr. Robinson: How many is that?

Professor Jones: I have indicated already, sir, . . .

Mr. Robinson: Thirty people.

Professor Jones: . . . some 50 or so.

Mr. Robinson: Well, now you have changed it from 30 to 50.

Professor Jones: Some 30 or so.

Mr. Robinson: Thirty or so, all right.

You have indicated in your preamble, and you state as follows:

Similar legislation already exists in the United States, Sweden, Finland, Denmark and Norway.

Do I understand that you have investigated all of these various countries that I have just mentioned, you have checked their

[Translation]

Vous représentez 24,000 professeurs ou enseignants et j'aimerais bien savoir combien d'entre eux ont reçu un exemplaire de votre mémoire?

M. Jones: Nous avons parlé de cette question dans le bulletin de l'Association canadienne des professeurs d'université, aussi chacun d'entre eux a reçu des renseignements dans ce domaine.

M. Robinson: Mais ont-ils reçu . . .

M. Jones: Le mémoire que nous avons ici n'a pas été donné à chaque membre de l'Association.

M. Robinson: Qui a rédigé ce mémoire?

M. Jones: C'est le comité des relations avec le gouvernement ainsi que notre personnel qui l'ont rédigé en collaboration avec la direction et en suivant ses avis.

M. Robinson: Combien de gens ont été impliqués?

M. Jones: Directement? Quelque 30 personnes.

M. Savage: C'est exact.

M. Robinson: C'est donc le minimum de personnes qui ont été impliquées dans cette rédaction auxquelles ce mémoire a été donné?

M. Savage: Non.

M. Jones: Non. Nous avons demandé la contribution de nos membres au débat. C'est d'ailleurs là toute la raison d'être de l'information au public. Après tout, nous soutenons la cause d'un public informé, n'est-ce pas . . .

M. Robinson: Mais combien . . .

M. Jones: Nous sommes donc en faveur de cette thèse de l'information au public.

M. Robinson: Combien parmi vos 24,000 membres ont contribué à ce mémoire?

M. Jones: Aucun ne s'y est opposé et nous . . .

M. Robinson: Ce n'est pas ce que je vous ai demandé. J'ai demandé combien de vos membres y avaient contribué?

M. Jones: Ceux dont nous avons recherché la contribution sont des experts dans ce domaine.

M. Robinson: Combien?

M. Jones: Je l'ai déjà dit plus tôt, monsieur . . .

M. Robinson: Trente personnes.

M. Jones: . . . quelque 50 personnes.

M. Robinson: Vous êtes maintenant passé de 30 à 50.

M. Jones: Quelque 30 personnes.

M. Robinson: D'accord.

Vous avez indiqué dans votre préambule ce qui suit:

Il existe une loi de cette nature aux États-Unis, en Suède, en Finlande, au Danemark et en Norvège.

Est-ce que je dois comprendre par là que vous avez fait des enquêtes dans tous ces pays mentionnés pour constater que

[Texte]

freedom of information act and you are saying that they are all similar?

Mr. Savage: We are saying that there is legislation in a similar vein in these countries and I think it would be fair to say that we have spent more time examining the information about the United States than any other country. But we have examined all the others.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): They may have read my statement to the Committee where I said that, Mr. Robinson.

Mr. Robinson: Yes. I hoped they would not get too carried away with that.

At any rate, would it be fair to say that what you are proposing here in your brief goes further than any of the countries that I have mentioned? Would that not be a fair statement to make?

Mr. Savage: I think in its essentials it is not that much different from the United States.

• 2110

Mr. Robinson: Well then, let me ask you another question: would it be fair to say that what you have done really is to follow to a great extent what has happened in the United States and, hopefully in your view, improved upon it?

Mr. Savage: And adapted it to the Canadian situation.

Mr. Robinson: That is another question. Maybe you could tell us how you have adapted it to the Canadian situation.

Mr. Savage: I think there are two aspects to the brief. One is that we have addressed certain problems which have come before Canadian universities over the past 15 years and which CAUT has been involved in, and drawn your attention to particular difficulties that we have had in relation to immigration, in relation to the access of information on salaries in terms of bargaining and that sort of thing. So we have pointed to what we have discovered apart from the general problem of freedom of information in society; real problems that have occurred to us as an organization and to our members.

Mr. Robinson: Go on. Or do you want me to ask you another question?

Mr. Savage: I thought you were going to ask a question and that is why I stopped. Did you want to ask me a question on that?

Mr. Robinson: No, go ahead. I am listening.

Mr. Savage: We have, I think, considered to some length the questions of the best ways of making the structure accountable. We have considered the alternative propositions; that is, that the ministers themselves should make these decisions or that a parliamentary ombudsman should make these decisions, or that they should be structured through the Canadian court system. We have, I think, suggested a device through the Federal Court which we feel would be effective in the context of the Canadian situation.

[Traduction]

leur Loi sur la liberté de l'information était l'information était semblable? semblable?

M. Savage: Nous disons qu'il existe une loi de cette nature dans ces pays mais je dirais, en toute justice, que nous avons passé plus de temps à examiner cette question aux États-Unis que dans les autres pays. Par contre, nous avons examiné quand même toutes ces situations.

Le coprésident (M. Baldwin): Ils ont peut-être lu ma déclaration au Comité où je disais justement cela, monsieur Robinson.

M. Robinson: Oui. J'espère qu'ils ne se sont pas trop laissés influencer par cela!

De toute façon, serait-il juste de dire que ce que vous proposez ici, dans votre mémoire, va un peu plus loin que ce qui a été fait dans ces pays que j'ai mentionnés?

M. Savage: Je crois qu'essentiellement, ce que nous proposons ne diffère pas tellement de ce qui se passe aux États-Unis.

M. Robinson: Dans ce cas, laissez-moi vous poser une autre question: serait-il juste de dire que ce que vous avez fait en réalité c'est copier, dans une grande mesure, ce qui avait été fait aux États-Unis en y apportant, du moins vous l'espérez, des améliorations?

M. Savage: En l'adoptant au contexte canadien.

M. Robinson: C'est autre chose. Peut-être pouvez-vous nous dire comment vous avez adapté cela au contexte canadien?

M. Savage: On retrouve, je crois, deux aspects dans le mémoire. D'une part, nous nous sommes intéressés à certains problèmes auxquels ont dû faire face les universités canadiennes depuis 15 ans et auxquels l'ACPU s'est intéressée et nous avons attiré votre attention sur les difficultés particulières que nous avons eues en ce qui concerne l'immigration, la possibilité d'obtenir des données sur les salaires dans le cadre des négociations collectives, etc. Nous mettons donc en relief, outre le problème général de la liberté de l'information dans la société, les problèmes très réels que nous avons découverts soit comme organisme, soit comme membres d'une association.

M. Robinson: Poursuivez. Ou voulez-vous que je vous pose une autre question?

M. Savage: Je pensais que vous alliez me poser une question et c'est la raison pour laquelle je me suis tu. Voulez-vous me poser une question à ce sujet?

M. Robinson: Non, continuez. J'écoute.

M. Savage: Nous avons étudié en détail, je crois, les meilleures façons de forcer l'administration à justifier ses refus. Nous avons examiné les diverses possibilités à savoir, que les ministres eux-mêmes devraient prendre les décisions, ou qu'un ombudsman parlementaire devrait les prendre, ou encore que la structure soit intégrée au régime judiciaire canadien. Nous avons, je crois, proposé un mécanisme intégré à la Cour fédérale qui, à notre avis, serait efficace dans le contexte canadien.

[Text]

Mr. Robinson: Would it be fair to say that really you are interested in freedom of information because it can provide you personally, and through your organization, a lot of information that you are not able to get at the present time?

Mr. Savage: We have two concerns. We have a general concern, as our president said in the introduction, in that we support the general notion of freedom of information for the public; but we have particular concerns of our own, indeed, for information that we cannot get at the moment.

Mr. Robinson: In other words, all of your motives are not altruistic in nature.

Mr. Savage: Of course not.

Mr. Robinson: No. You have a personal axe to grind. There is information you were trying to get and have not been able to get for your union. Is this not a fact?

Mr. Savage: Of course; yes.

Mr. Robinson: And that is one of the reasons you are making the brief before this Committee.

Mr. Savage: Indeed, yes.

Mr. Robinson: Okay, now tell me this. In the United States they have a freedom of information act and they also have a right to privacy act. Do you see any conflict with regard to these two different approaches: the right to freedom of information and also the right to privacy? What kind of conflict do you see and how do you account for this? I do not find anything in your brief that covers this at all. You make some obtuse references, but nothing really directly on point. I know, from going to Washington with some of the other members here and discussing this kind of problem, it has become a tremendous problem in the United States, where they have a conflict between the two. I wonder how you resolve this. How can we resolve this kind of conflict when we are preparing a freedom of information act for our country?

Professor Jones: Yes, I think that is a real concern. Clearly we appreciate that. But Donald has had more experience in this area than I have, and I will ask him to answer that.

Mr. Savage: We do indeed make a reference to the privacy issue in terms of such matters as income tax records, records pertaining to criminal convictions, medical and psychiatric records that might be collected by one government department or another. We do think it is important that such personal data be in fact safeguarded in terms of privacy, and that there be exemptions to any general freedom of information proposition for that kind of individual, identified information about ordinary citizens of the country.

I think I will stop there. Do you want to ask some more?

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Could I just interrupt and ask one question on that? It will probably help you with your next series of questions, Mr. Robinson.

[Translation]

M. Robinson: Serait-il juste de dire qu'en réalité, vous vous intéressez à la liberté de l'information parce qu'ainsi vous aurez accès, soit personnellement, soit par l'entremise de votre organisme, à beaucoup de renseignements que vous ne pouvez obtenir à l'heure actuelle?

M. Savage: Nous avons deux préoccupations. D'abord, nous avons une préoccupation d'ordre général, comme l'a fait remarquer notre président dans sa déclaration, en ce sens que nous appuyons l'idée que la liberté de l'information devrait exister pour le public; mais nous avons des intérêts particuliers qui concernent, en effet, les renseignements que nous ne pouvons pas obtenir pour l'instant.

M. Robinson: En d'autres termes, tous vos motifs ne sont pas altruistes.

M. Savage: Évidemment pas.

M. Robinson: Non. Vous avez un cheval de bataille, les renseignements que vous tentez d'obtenir pour votre syndicat, mais qui vous ont été refusés. N'est-ce pas exact?

M. Savage: En effet, oui.

M. Robinson: Et c'est l'une des raisons pour lesquelles vous présentez votre mémoire à notre Comité?

M. Savage: Certainement, oui.

M. Robinson: Très bien, alors dites-moi ceci. Aux États-Unis, il existe une loi sur la liberté de l'information ainsi qu'une loi sur le droit à la vie privée. Estimez-vous qu'il existe un conflit entre ces deux «approches» différentes: le droit à la liberté de l'information et le droit à la vie privée? Quel genre de conflit envisagez-vous et comment l'expliquez-vous? Je n'ai rien trouvé dans votre mémoire qui en parle. Vous faites quelques références obscures, mais vous ne traitez pas directement du sujet. Je sais, parce que, en allant à Washington avec quelques autres députés qui sont ici, j'ai pu discuter de ce genre de problème et nous avons pu constater que c'est un problème qui devient énorme aux États-Unis, lorsqu'il y a conflit entre les deux attitudes. Je me demande comment vous vous proposez de résoudre le conflit. Comment pouvons-nous le résoudre en préparant une loi sur la liberté de l'information pour notre pays?

M. Jones: Oui, je crois que c'est une préoccupation très réelle. Nous en sommes très clairement conscients. Donald a plus d'expérience dans ce domaine que moi, et je vois lui demander de vous répondre.

M. Savage: Nous abordons la question de la vie privée en ce qui concerne les dossiers de l'impôt, les casiers judiciaires, les dossiers médicaux et psychiatriques qu'un ministère gouvernemental ou un autre pourrait garder. Nous estimons qu'il est important que des données aussi personnelles soient en fait protégées et que toute proposition générale sur la liberté de l'information fasse exception dans le cas de données individuelles s'appliquant à un particulier.

Je crois que je vais m'arrêter là. Voulez-vous me demander autre chose?

Le coprésident (M. Baldwin): Puis-je vous interrompre pour vous poser une question à ce sujet? Ma question vous aidera

[Texte]

Having in mind the legal canon for the construction of statutes, which provides that where there is a statute, a court, in interpreting a statute, may look at all parts of it in order to derive the interpretation for one particular section. Do you think it might have been useful to have had both privacy and the freedom of information provisions in one statute?

• 2115

Mr. Savage: Yes, I think it probably would.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Thank you.

Mr. Robinson: There is so limited time, there are so many things to ask, but maybe I will skip a bit here . . .

Senator Godfrey: You have a second round.

Mr. Robinson: Well, I am going to have to go to something else but I wanted to get something in here. On your summary of recommendations, on the first page of it, right at the bottom, it says:

Documents prohibited from release by statute or Order in Council

I was surprised to read this and I wondered if this did not cause you some concern, because it would seem to me that this would be an excellent way for a government to try and avoid giving a tremendous amount of information that maybe should be readily available. Would you care to comment on this? You know, when you talk about statutes and orders in council, gracious sakes, this covers the whole waterfront.

Mr. Savage: I think I would go back to the explanation I gave to Senator Godfrey earlier, that what we are talking about here are arguments over whether or not certain types of documents should be releasable and the manner in which those arguments would be resolved. The first group of arguments would be resolved by a court without written decision. The second group would be resolved with a written decision. So in this particular case there would have to be a written decision of the court to indicate why the particular statute or order-in-council in fact should prohibit the production of the documents.

Mr. Robinson: Well, I am not clear. That is not what your statement says, really. Is this a further rarification of it or clarification of the statement, the way it reads here? The impression that I get that any statute could just say that nothing in connection with this matter is to be released to the public, and that would be it. Or there could be an order-in-council passed with regard to any statute or any bit of information you may want saying that this is not to be released, and surely that is not what you mean.

Mr. Savage: I think I would draw—No, that is not what I mean. This is perhaps one of the problems in making summaries rather than . . .

Mr. Robinson: Well, when you look at . . .

Mr. Savage: I think I would draw a distinction, surely, between statutes and order-in-council anyway, in that sort of thing. It is presumably up to Parliament in its wisdom to

[Traduction]

probablement dans votre prochaine série de questions, monsieur Robinson.

Pensez au principe de droit de la rédaction des lois qui stipule que dans le cas d'une loi, un tribunal peut considérer tous les articles de la loi afin d'interpréter un article particulier. A votre avis, aurait-il été utile de réunir les dispositions sur la vie privée et la liberté de l'information dans une même loi?

M. Savage: Oui, probablement.

Le coprésident (M. Baldwin): Merci.

M. Robinson: Il y a si peu de temps et tant de choses à demander, mais peut-être vais-je sauter un peu ici . . .

Le sénateur Godfrey: Il y aura un deuxième tour.

M. Robinson: Il me faut assister à une autre réunion, mais je veux auparavant aborder un sujet particulier ici. Dans le résumé de vos recommandations, à la première page, au bas de la page, on peut lire:

Documents interdits de publication par une loi ou un décret du conseil

Ces paroles m'ont surpris et je me demande si elles ne vous préoccupent pas, car il me semble que ce serait là une excellente façon pour un gouvernement d'essayer d'éviter de divulguer beaucoup de renseignements qu'il devrait peut-être être assez facile de se procurer. Qu'en pensez-vous? Vous savez, lorsque vous parlez de lois et de décrets en conseil, mon Dieu, tout y est.

M. Savage: Je reprendrai l'explication que j'ai donnée tantôt à M. Godfrey, à savoir qu'il est question des arguments voulant que certains types de documents soient ou ne soient pas publiables ainsi que de la manière de résoudre de tels litiges. Dans le premier cas, le litige serait tranché par le tribunal, sans décision écrite. Dans le deuxième cas, il faudrait une décision écrite. Ainsi, dans le cas en question, il faudrait que le tribunal rende une décision écrite pour expliquer pourquoi telle loi ou tel décret en conseil peut continuer à interdire la production des documents.

M. Robinson: Je ne suis pas convaincu. Ce n'est pas ce que dit votre déclaration, en réalité. S'agit-il d'une autre ramification ou d'un éclaircissement de la déclaration qui se trouve ici? J'ai l'impression qu'une loi quelconque pourrait tout simplement dire que rien qui se rapporte à tel sujet ne doit être divulgué au public, un point c'est tout. Ou encore, un décret en conseil pourrait être adopté interdisant la divulgation d'une loi ou de renseignements que vous désirez peut-être; ce n'est certainement pas ce que vous voulez dire.

M. Savage: Je crois que je fais une . . . Non ce n'est pas ce que je voulais dire. C'est peut-être un des problèmes lorsqu'on fait des résumés plutôt que . . .

M. Robinson: Lorsque vous regardez . . .

M. Savage: Je crois que je ferai une distinction très certainement entre des lois et des décrets en conseil dans une telle situation. On peut présumer qu'il revient au Parlement, dans

[Text]

decide whether or not to pass statutes that include secrecy provisions. What we did in fact mean, in both these categories, was that what we were talking about, and I apologize for the lack of clarity, was the manner in which arguments would be, or where arguments would be, presented, what kind of decisions, written or without written decisions, would be involved in trying to assess the merits of such arguments.

Mr. Robinson: Now, why would you exclude policies on personnel management?

Mr. Savage: Well, we have a problem here, do we not, in trying to distinguish between the personnel files and the policies. It seems to me legitimate for the government to say that we are not willing to release, in terms of an investigation into the way in which the particular part of the civil service is functioning, that the personnel files that are attached to these areas should be produced. Presumably, the . . .

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Mr. Robinson, just one more question. I just thought I would file a caveat so you could have some choice as to what one you wanted to ask.

Mr. Robinson: Well, then let me ask this one. Under our Canadian Human Rights Act it appears that there will be available to the Human Rights' Commissioner at the present time, as I understand it, personal or personnel files of people who are incarcerated in our maximum institutions, and this is fraught with all sorts of problems because some of them may be dangerous people. They may have a note on their file from somebody who works in the Penitentiary System saying, "I think you should be careful with this person because of this and this and this. He is a dangerous person". All of a sudden you make the file available to the inmate and he says, "Hey, I have to do something about this. I do not want this on my file. I had better get so and so." There are all kinds of problems. This is part of the, under our human rights' legislation, but it is also freedom of information, it is creeping in the back door.

• 2120

You know, I just have some basic concerns. Where do we draw the line in some of these things? I do not know to what extent you have looked at it but, when I look at what you have here, it seems completely wide open. You want everything. I have many questions about it. I think the cost to provide the kind of thing you are talking about here would be just astronomical. We might be talking about a billion dollars a year.

Professor Jones: Well, could I take that as a question and respond to it?

Robinson: All right.

Professor Jones: It seems to me that you are overlooking the main thrust of this, which is that these things can still be denied, that access may not be granted to them. But there is a mechanism we are suggesting for the denial of that access and for an appeal, and that is that they be reviewable in camera by a court, with a written decision. The court presumably has had some expertise in the area which you are suggesting, that of

[Translation]

sa sagesse, de décider s'il doit adopter une loi dont des articles interdisent de divulguer certains renseignements. Ce que nous voulions dire en fait, dans les deux cas, et je m'excuse si ce n'est pas clair, nous voulions expliquer que si des arguments étaient présentés, ils feraient l'objet de décisions, écrites ou pas, pour tenter de décider de leur mérite.

M. Robinson: Dans ce cas, pourquoi avez-vous exclu les politiques sur la gestion du personnel?

M. Savage: Il y a le problème, n'est-ce pas, de tenter de distinguer entre les dossiers et les politiques du personnel. Je trouve tout à fait légitime que le gouvernement dise qu'il n'est pas disposé à divulguer, lors par exemple d'une enquête sur la façon dont telle partie de la fonction publique fonctionne, les dossiers du personnel s'y rapportant. On peut présumer que . . .

Le coprésident (M. Baldwin): Monsieur Robinson, une seule question encore. J'ai pensé vous mettre en garde de façon à ce que vous puissiez choisir la question que vous voulez poser.

M. Robinson: Je vais poser celle-ci. En vertu de la Loi canadienne sur les droits de la personne, il semblerait que le commissaire aux droits de la personne puisse se procurer à l'heure actuelle, si j'ai bien compris, les dossiers personnels des détenus incarcérés dans nos établissements à sécurité maximale; il y a toutes sortes de problèmes parce que certains d'entre eux peuvent être dangereux. Il peut y avoir dans le dossier, une note écrite par quelqu'un du régime pénitentiaire qui dit: «Je crois que vous devriez faire très attention à cette personne pour telle ou telle raison. C'est une personne dangereuse». Tout à coup, vous donnez le dossier au détenu et il se dit: «Il faut que je fasse quelque chose à ce sujet. Je ne veux pas d'une telle note dans mon dossier. Je ferai bien de demander l'aide d'un tel ou d'un tel.» Il y a toutes sortes de problèmes. Cela entre dans le cadre de la loi sur les droits de la personne, mais c'est également une question de liberté de l'information!

Vous savez, j'ai des préoccupations fondamentales. Où faire le partage dans certains cas? Je ne sais pas dans quelle mesure vous avez examiné ce problème, mais lorsque l'on regarde ce que vous proposez ici, on a l'impression que vous voulez tout avoir. Le coût de fournir ce dont vous parlez ici serait absolument énorme. Il pourrait bien s'agir d'un milliard de dollars par année.

M. Jones: Puis-je interpréter vos propos comme une question et y répondre?

M. Robinson: Très bien.

M. Jones: Il me semble que vous oubliez le cœur même du problème, à savoir que ces renseignements seront peut-être refusés, qu'on y aura peut-être pas accès. Nous proposons un mécanisme de refus et un mécanisme d'appels, à savoir un mécanisme de révision, à huis clos, par un tribunal qui rendrait une décision écrite. On peut supposer que le tribunal a une certaine expérience dans ce domaine, c'est-à-dire qu'il se

[Texte]

ensuring there be concern for personal privacy and for questions relating to criminal investigation.

Mr. Robinson: But, in rebuttal, I merely want to say that under the human rights legislation there is this possibility of files being made open. Even without a freedom of information act, all this is going to happen. Sure there is the right to privacy, but there is a right to have the information as well.

I am coming back to a previous question I asked. Where do we draw the line in this? I think it is a very serious matter, one that I hope you will consider very carefully.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): That was rebuttal, Mr. Robinson.

Mr. Robinson: Yes.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Mr. McKinley.

Mr. McKinley: Thank you, Mr. Chairman. May I congratulate the witnesses on their presentation also. I had a chance to read it before I came to the meeting. It is something that we do not always get a chance to do, with so many committee meetings on, having to be in the House, and everything to look after.

You mention the commissioner or an ombudsman, in your opinion, and other witnesses before you have mentioned probably there would be an ombudsman or a commissioner set up that people would come to present requests to the government or other departments for information. Do you think there should be a separate commissioner or an ombudsman strictly to work on the freedom of information act or the freedom of information problem, or should it be an over-all ombudsman that would handle all kinds of problems, such as they have in the Province of Ontario and many other provinces? Let me say there is talk of an ombudsman being set up, a general ombudsman.

Professor Jones: Yes, I would say that there would be quite enough work to keep one ombudsman quite busy, and it would seem to me that you might well need specialized knowledge and experience which will be appropriate to this particular area. It would seem to me that it would be desirable therefore to have a separate ombudsman, a separate commissioner to operate in this area. I think the costs will be perhaps somewhat higher, but the cost estimates which even are presented in the green paper are, it seems to me, moderate, with I think \$800,000 being the estimate for a commissioner and a commission to police this legislation, and I think the sum of about ten and a half million dollars for the additional cost to the government for freedom of information legislation, which is again, it seems to me, a fairly reasonable and moderate cost for information which could transform the whole of the government process.

I think I was not quite answering your question but a previous one.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): I do not want Mr. Robinson to go away worrying about costs. I wonder if you

[Traduction]

préoccupera de la vie privée et des questions se rapportant à une enquête criminelle.

M. Robinson: En réplique, j'aimerais simplement dire qu'en vertu de la Loi sur les droits de la personne, il existe la possibilité que les dossiers soient divulgués, même sans une loi sur la liberté de l'information, c'est possible. Bien sûr, il existe un droit à la vie privée, mais il existe également un droit à l'information.

J'aimerais revenir à une question que j'ai posée précédemment. Où est la ligne de démarcation? Je crois qu'il s'agit d'une question très grave, question que vous voudrez bien, je l'espère, étudier avec grand soin.

Le coprésident (M. Baldwin): C'était votre réplique, monsieur Robinson.

M. Robinson: Oui.

Le coprésident (M. Baldwin): Monsieur McKinley.

M. McKinley: Merci, monsieur le président. J'aimerais également féliciter nos témoins de leur présentation. J'ai eu le temps de lire le mémoire avant de venir à la réunion. Ce n'est pas toujours possible, vu le grand nombre de séances de comité, les séances à la Chambre et tout ce dont il faut se préoccuper.

Vous faites mention d'un commissaire ou d'un ombudsman, qui de votre avis, et de celle des autres témoins qui ont comparu, serait nommé pour que les citoyens puissent présenter des demandes pour obtenir des renseignements du gouvernement ou des ministères. Croyez-vous qu'on devrait nommer un commissaire ou un ombudsman distinct qui s'intéresserait strictement à la loi sur la liberté de l'information ou au problème de la liberté de l'information, ou pensez-vous préférable de nommer un ombudsman à tout faire, qui s'intéresserait à tous les genres de problèmes, comme c'est le cas en Ontario et dans nombre d'autres provinces? Je précise qu'il est question de nommer un ombudsman, un ombudsman pour tout.

M. Jones: Oui, je dirais qu'il y aura suffisamment de travail pour occuper un ombudsman; il me semble également que pour bien remplir la tâche, il faudrait qu'il ait des connaissances et une expérience spécialisées appropriées au domaine. Il me semble donc souhaitable de nommer un ombudsman, un commissaire qui ne s'occuperait que de ce domaine. Il se pourrait qu'il en coûte un peu plus cher, mais les coûts prévus dans le Livre vert me semblent assez modérés, de l'ordre je crois de \$800,000 nécessaires au commissaire et à une commission pour veiller à l'application du présent projet de loi. J'estime en outre que les 10 millions et demi de dollars supplémentaires qu'il en coûtera au gouvernement pour voir à l'application de la Loi sur la liberté de l'information me semblent assez raisonnables quand on songe que cette information pourrait fort bien transformer tout le processus gouvernemental.

Je crois que je n'ai pas tout à fait répondu à votre question, mais plutôt à une question précédente.

Le coprésident (M. Baldwin): Je ne veux pas que M. Robinson nous quitte en s'inquiétant des coûts. Je me demande

[Text]

people had read the brief presented by ACCESS, which I think gave a ball-park figure of a little over \$20 million.

Mr. Robinson: Yes. I heard that previously but I was not carried away with that. I will tell you straight that if it is anything like the Human Rights Commission, it is going to cost millions and millions of dollars to the Canadian taxpayers, and I hope they understand what they are getting into if they get involved with a freedom of information act.

Senator Godfrey: It has come down from a billion anyway.

Mr. Robinson: It may be a billion dollars; many millions make a billion.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): I do not want you to go down the corridor muttering a billion dollars . . .

Mr. Robinson: You know, we get a human rights commission, we get a freedom of information commissioner, a right to privacy commissioner, we will have an ombudsman and so on, I am afraid we are creating a lot of monsters that are going to cost us a lot of money. They may be very altruistic in nature, and they are good things, but let us be careful of the cost.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): It is a very logical . . .

Mr. Robinson: Your constituents and mine have to pay for it.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): You have a very laudible concern for the public purse, Mr. Robinson.

Mr. McKinley.

Mr. McKinley: Yes. We had other witnesses here last week that suggested that if it would go to the courts and the courts would rule that certain documents should be made public or released, should the Prime Minister have the right to overrule that decision?

• 2125

Mr. Savage: No, we do not think so.

Mr. McKinley: Now, you tell us that you studied the operations in the U.S. I am not too up-to-date on the operations in the U.S. You suggest that there would have to be some changes made for a freedom of information act to be adaptable in Canada. Could you suggest some of those changes; the way they have their act operating over there and some of the provisions they have in the act that you do not think would operate here and why?

Professor Jones: I think we are particularly concerned about summary remedies. We do not think immediate access to the courts is the way of getting summary remedies in this country; therefore we feel commissioner in the first instance under a freedom of information act, who would in fact be a judge, but who would be acting as a commissioner rather than as a member of court is, I think, an important avenue to explore in terms of ensuring that answers get made reasonably quickly; that costs get kept down and so on and that we only use the courts for arguments over appeals in law, not appeals in substance.

[Translation]

si les témoins auraient lu le mémoire présenté par ACCESS qui donnait je crois un chiffre approximatif de un peu plus de 20 millions de dollars.

Mr. Robinson: Oui. Je l'ai entendu dire, mais c'est à voir. Je puis vous dire tout de suite que si c'est comme la Commission des droits de la personne, il en coûtera des millions et des millions aux contribuables canadiens et j'ose espérer qu'ils comprennent dans quoi ils s'embarquent avec une loi sur la liberté de l'information.

Le sénateur Godfrey: Eh bien, ce n'est plus un milliard.

Mr. Robinson: Il se pourrait bien que ce soit 1 milliard de dollars; plusieurs millions font un milliard.

Le coprésident (M. Baldwin): Je ne veux pas que vous vous promeniez dans le couloir en murmurant 1 milliard de dollars . . .

Mr. Robinson: Vous savez, nous aurons une commission des droits de la personne, un commissaire à la liberté de l'information, un commissaire à la vie privée, nous aurons un ombudsman etc., et je crains que nous soyons en train de créer beaucoup de monstres qui vont nous coûter très cher. Ils peuvent être très altruistes de nature, c'est très bien, mais surveillons les coûts.

Le coprésident (M. Baldwin): C'est très logique . . .

Mr. Robinson: Vos électeurs et les miens doivent payer.

Le coprésident (M. Baldwin): Vous faites preuve de préoccupations extrêmement louables à l'égard des deniers publics, monsieur Robinson.

M. McKinley.

M. McKinley: Merci. Nous avons entendu d'autres témoins la semaine dernière qui se demandaient au cas où la question soit renvoyée aux tribunaux et que ceux-ci décrètent que certains documents soient rendus publics ou publiés, si le premier ministre devrait avoir le droit de renverser cette décision?

M. Savage: Non, nous ne le pensons pas.

Mr. McKinley: Vous nous dites que vous avez étudié ce qu'on fait aux États-Unis. Je ne suis pas tellement au courant de ce qu'on fait aux États-Unis. Vous dites qu'il faudrait apporter des modifications à leur loi sur la liberté de l'information pour l'adapter au Canada. Pourriez-vous nous mentionner certaines de ces modifications; comment applique-t-on cette loi là-bas et quelles dispositions de cette loi faudrait-il modifier pour qu'elle soit applicable ici et pourquoi?

M. Jones: Je pense que nous nous préoccupons surtout de trouver des actions et moyens sommaires. Nous ne croyons pas que l'accès immédiat aux tribunaux soit la bonne façon d'obtenir des actions et moyens sommaires dans ce pays; nous pensons par conséquent qu'un commissaire de première instance, qui serait un juge, mais qui agirait plutôt comme un commissaire aux termes d'une loi sur la liberté de l'information, présente une possibilité importante qu'il faudrait explorer en vue d'assurer le règlement raisonnablement rapide des demandes; cette façon de procéder réduirait les coûts notam-

[Texte]

I think there is a tendency in the United States to take most everything to the courts on all grounds. I am not sure that in our context that would be an especially profitable way to go. I think our motto, I suppose, is more like the kind of quasi-judicial arrangements that exist, say, in labour relations structured across the country where labour relations tribunals have a right to make decisions on substance; if they make errors in law, the parties can take those to the courts, but they cannot go off to the courts and say, I do not like the decision that was made because they decided against me, and do the whole thing over again a second time. It is in that kind of context that we would like to see the Committee explore the ways of having effective remedial action.

Mr. McKinley: Well, do you not think part of the value of having the appeal to the courts in place would be that the decision whether or not to release a document, would be swayed by the fact that there is another recourse there. Do you not think that is half the value or most of the value of having the appeal procedure to the courts in place?

Mr. Savage: Well, we think that the commissioner should have legal powers. That differentiates the commissioners, we suggest, from the traditional ombudsman whose only power is usually to publicize things and not to make decisions which have a force of law. In effect, we are saying let us have a one-person court, if you like, with summary procedures, but if that one person takes steps which are the clear abuse of the law, on his part—that is if the commissioner does that—then, indeed, the government and anybody else has recourse to bring him back to what the law says his powers were in the first place. We think that is more likely to produce results more cheaply than saying that if you want it and they will not give it to you, you have to go and take a case to the Federal Court itself, as the first instance in terms of an appeal procedure.

Mr. McKinley: I see you think that commissioners should have more power than an ombudsman will; in fact, more power than a member of Parliament would have.

Mr. Savage: That is correct, yes.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): That would not take much.

Mr. McKinley: How are you going to go about having that established?

Mr. Savage: Surely you establish it in the same way you establish the powers of a labour relations board, by statute.

Senator Godfrey: You do not give one man the power under the Labour Relations Board.

[Traduction]

ment, car on aurait recours aux tribunaux que dans le cas de litiges au sujet d'appels de droit et non pas d'appels de fait.

Je pense qu'on a généralement tendance aux États-Unis à avoir recours aux tribunaux à tout propos. Je ne suis pas certain que dans notre situation, ce serait une manière avantageuse de procéder. Nous avons plutôt pour devise qu'il est préférable d'avoir recours au genre d'appareils quasi-judiciaires qui existent, par exemple dans le domaine des relations de travail à travers le pays, une chaîne de tribunaux de relations de travail ayant le droit de prendre des décisions de fond; et s'ils commettent des erreurs de droit, les parties peuvent alors s'adresser aux tribunaux, mais aucune des parties en cause ne peut aller devant les tribunaux demander une deuxième étude complète du cas parce qu'elle n'est tout simplement pas satisfaite de la décision prise car elle n'était pas à son avantage. C'est dans ce genre de contexte que nous aimerions que le Comité examine les diverses manières d'offrir une action récursoire efficace.

M. McKinley: Ne croyez-vous pas que la possibilité d'appeler devant les tribunaux aurait l'avantage notamment d'influencer peut-être la décision de divulguer ou non un document, du simple fait qu'il existe un autre recours possible? Ne croyez-vous pas que là résiderait en partie ou presque en totalité la valeur d'une procédure d'appel devant les tribunaux?

M. Savage: Nous pensons que le Commissaire devrait avoir des pouvoirs juridiques. C'est ce qui le différencierait d'autres commissaires, d'après nous, comme un ombudsman ordinaire dont le seul pouvoir est habituellement de rendre certaines choses publiques et non pas de prendre de décision exécutoire. En fait, nous disons qu'il faut un tribunal composé d'une seule personne, si vous voulez, qui prendrait des décisions par procédures sommaires, mais si l'une de ses décisions constitue de toute évidence un usage abusif de la loi, de la part de cette personne... c'est-à-dire si le commissaire fait une telle chose... alors le gouvernement ou n'importe quel organisme aura le recours de lui rappeler les pouvoirs qui lui sont conférés par la loi. Nous pensons que cette façon de procéder apportera très probablement des résultats d'une façon plus économique qu'en disant aux personnes qui se voient refuser des documents qu'elles peuvent intenter des poursuites en Cour fédérale même, comme première instance de la procédure d'appel.

M. McKinley: Vous pensez donc que les commissaires devraient avoir plus d'autorité qu'un ombudsman; en fait, ils auraient plus de pouvoirs qu'un député n'en aurait.

M. Savage: C'est exact, en effet.

Le coprésident (M. Baldwin): Ce n'est pas difficile.

M. McKinley: Comment pensez-vous qu'on devrait instituer ce mécanisme?

M. Savage: De la même manière que vous le faites quand vous attribuez des pouvoirs à une commission de relations de travail, c'est-à-dire par la voie législative.

Le sénateur Godfrey: Ce n'est pas à une seule personne qu'on octroie des pouvoirs à la Commission des relations de travail.

[Text]

Mr. Savage: Pardon?

Senator Godfrey: You do not give one person this power under the Labour Relations Board.

Mr. Savage: Effectively you do.

Senator Godfrey: The chairman you mean?

Mr. Savage: That is correct.

Senator Godfrey: Not always.

Mr. Savage: No, not always, but usually.

• 2130

Mr. McKinley: I see there is a little difficulty there. I am interested in the admission you made to another member of the Committee, and I do not maybe believe it myself, that the reason you are presenting this brief to the Committee is that you have been refused information that you wanted to receive. I do not really believe you mean that is the only reason you made this submission to the Committee.

Mr. Savage: Well, that is one of the reasons.

Mr. McKinley: Yes.

Professor Jones: That is a specific example of the general problem, I think.

Mr. McKinley: All right. Now let us get down to a few specifics here. You might be able to help this Committee probably even more than you realize because that is the problem we have in front of us, what type of information should be presented and what type should not, and why. What type of information were you seeking to get that you were denied?

You mentioned in the brief that you could not find out the reason why two Marxist professors were refused entry into Canada. You wanted to know why and you were unable to find that out. But you are talking about more information than that, I presume.

Professor Jones: Yes.

Mr. McKinley: I do not want the specific instance, unless you care to give it, but what types of information? Perhaps we can get down to some of the finer points.

Professor Jones: I think there are probably two types of information. There is the political information, such as that you are suggesting, or such as the fact that on the question of the RCMP, for example, there are Cabinet documents relating to security clearance which are themselves confidential and which one cannot get any description of. That is one area of concern.

The much more mundane area of concern that perhaps might be more surprising to this Committee is the unavailability of technical information gathered at public cost which should presumably be available to those people negotiating in the public sphere, such as Statistics Canada information on a sufficiently detailed basis to be useful, such as is returned to the respondents who are categorized as the universities, the university administration rather than the university faculty

[Translation]

M. Savage: Je vous demande pardon?

Le sénateur Godfrey: Ce n'est pas à une seule personne qu'on donne des pouvoirs à la Commission des relations de travail.

M. Savage: En fait, oui.

Le sénateur Godfrey: Vous voulez parler du président?

M. Savage: C'est exact.

Le sénateur Godfrey: Pas toujours.

M. Savage: Non, pas toujours, mais habituellement.

M. McKinley: J'entrevois là une petite difficulté. J'ai été plutôt intéressé de vous entendre admettre à un autre membre du comité, bien que je ne le crois pas moi-même, que vous présentiez ce mémoire au comité parce qu'on vous avait refusé des renseignements que vous aviez demandés. Je ne crois pas vraiment que ce soit l'unique raison pour laquelle vous présentez ce mémoire au comité.

M. Savage: C'est l'une des raisons.

M. McKinley: Bon.

M. Jones: C'est un exemple précis, je pense, du problème qui existe.

M. McKinley: Très bien. Venons-en maintenant à des faits précis. Vous pourriez peut-être aider le comité encore plus que vous ne le pensez, probablement, car nous avons une difficulté particulière en ce sens que nous nous demandons quel type de renseignements devrait être divulgué et quel type ne le devrait pas, et pourquoi? Quel genre de renseignements vous êtes-vous vu refuser?

Vous avez mentionné dans le mémoire que vous ne pouviez pas trouver la raison pour laquelle deux professeurs marxistes se sont vus refuser l'entrée au Canada. Vous vouliez savoir pourquoi et vous avez été incapable de le découvrir. Mais je suppose que vous voulez parler également d'autres renseignements.

M. Jones: En effet.

M. McKinley: Je ne vous demande pas de nous décrire l'exemple précis, à moins que vous ne désiriez le faire, mais de quel genre de renseignements s'agit-il? Vous pourriez peut-être nous le préciser.

M. Jones: Je crois qu'il y a probablement deux types de renseignements. Il y a les renseignements d'ordre politique, comme ceux dont vous parlez, ou encore comme dans le cas de la GRC, par exemple, il existe des documents du Cabinet qui ont trait aux classifications de sécurité, c'est-à-dire des sujets confidentiels dont on ne peut obtenir aucune description. C'est donc l'un des types de renseignements.

Le deuxième groupe de renseignements qui nous préoccupe est beaucoup plus terre à terre et surprendra peut-être davantage le comité; il s'agit de l'impossibilité d'obtenir des renseignements d'ordre technique recueillis au frais de l'État et qui devraient normalement être mis à la disposition des personnes qui œuvrent dans le domaine public, comme par exemple les renseignements de Statistique Canada qui sont assez détaillés pour être utiles, par exemple les renseignements retournés aux

[Texte]

associations or unions; access to the information which we suggest under item five of our recommendations, data on salaries and fringe benefits in all sectors of the economy. This sort of fairly mundane technical information—even that is very difficult to come by.

Mr. Savage: Can I enlarge on that last point? The Pay Research Bureau of the federal government collects data in relation to various job areas in the country for the purposes of collective bargaining in the federal civil service. That information is available to both sides of the bargaining table in the federal civil service on a confidential basis. It cannot be released to anybody else. That aggregate data would be very useful to both sides of the bargaining table in many other parts of the country.

What in fact do lawyers who are on salary make across the country? What in fact do engineers who are on salary make? What in fact do research scientists make? And so on. So that when people negotiate about salaries in the universities, for instance, or elsewhere in these areas, you are not just making assertions across the bargaining table about this or that but you have some informed information as to what the general situation is. And you can say, if you are management, the research scientists across the country are being paid what you are being paid. Why are you asking for a 25 per cent increase?

That information is denied to both sides at the moment, except for the federal civil service itself. We have made representations in another forum to suggest that that should be available and we think that is a very good example of the technical data that exists in the federal government, has been gathered by the federal government at taxpayers' expense, is aggregated and therefore nobody can be identified on either side of the bargaining table, and it should be available to other parties for use, and is not.

Professor Jones: There is another example that you may be interested in. This relates to the changes in the Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Established Programs Financing Act last spring and which relates to the sensitive area of federal-provincial relations. At that time, when the whole nature of the funding of Canadian universities was changed, we had extreme difficulty getting any of the background data, any of the philosophy behind any of the figures relating to the reasons why proposals were being made to alter the formula being used for the Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Established Programs Financing Act in terms of funding the provinces' universities. Now that, it seems to me, is an area where the public at large certainly has a right to know, and a right to participate in the funding of its own public institutions and where, particularly, organizations such as ours should be involved, in an informed way, in the debate that is taking place about how the institutions of post-secondary education are

[Traduction]

participants qui sont classés dans la catégorie des universités, des administrations universitaires, plutôt qu'aux associations ou syndicats de professeurs d'universités; il s'agit de l'accès au genre de renseignements que nous mentionnons au numéro 5 de nos recommandations, soit des données relatives aux traitements et aux avantages sociaux dans tous les secteurs de l'économie. Même ce genre de renseignements techniques assez terre à terre est très difficile à obtenir.

M. Savage: Puis-je ajouter quelques mots sur ce dernier point? Le Bureau de recherches sur les traitements du gouvernement fédéral recueille des données au sujet de divers secteurs d'emplois dans le pays pour les utiliser lors des négociations collectives dans la Fonction publique fédérale. Ces renseignements sont remis à titre confidentiel aux deux parties aux négociations dans la Fonction publique fédérale, avec interdiction de les divulguer à quelqu'un d'autre. Cet ensemble de données serait très utile aux deux parties réunies à la table de négociations dans bien d'autres parties du pays.

En fait, combien gagnent les avocats salariés à travers le pays? Combien gagnent les ingénieurs salariés? Combien gagnent les chercheurs? Et ainsi de suite... Au moment de négocier le traitement des professeurs dans les universités, par exemple, ou ailleurs dans ces domaines, on ne ferait pas que des suppositions à ce propos, de part et d'autre de la table de négociations, on disposerait de renseignements confirmés sur la situation générale. De cette manière, la direction pourrait dire que les chercheurs à travers le pays reçoivent le même traitement que nous, alors pourquoi demander une augmentation de 25 p. 100?

Ces renseignements sont actuellement refusés aux deux parties en négociations, sauf dans le cas de la Fonction publique fédérale. Nous avons déjà dit ailleurs que ces renseignements devraient être disponibles et nous pensons que c'est un très bon exemple de données techniques dont dispose le gouvernement fédéral, c'est-à-dire que le gouvernement fédéral a recueilli aux frais des contribuables, et un nombre considérable de données sont réunies de sorte que personne ne peut être identifié d'un côté ou de l'autre de la table de négociations, aussi, ces renseignements devraient être mis à la disposition d'autres parties en négociations, ce qui n'est pas le cas.

M. Jones: Il y a un autre exemple qui pourrait peut-être vous intéresser. Je veux parler des modifications apportées le printemps dernier à la loi sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur le financement des programmes établis, loi qui porte sur le domaine délicat des relations fédérales-provinciales. Au moment où le mode de financement des universités canadiennes a été modifié, nous avons eu beaucoup de mal à avoir la documentation de base, les raisons pour lesquelles on avait décidé de procéder comme on le faisait aux termes de la Loi sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur le financement des programmes établis. Voilà certainement un domaine où le public en général a le droit de savoir. Il a le droit de participer au financement de ses propres institutions. Des organismes comme le nôtre ont le droit de prendre part d'une façon éclairée au débat lorsqu'il concerne le financement des institutions postsecondaires, lorsqu'il concerne les services qui sont

[Text]

funded and what implications that has, in terms of their abilities to provide services to the citizens of the provinces in which they are located.

• 2135

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): One more question.

Mr. McKinley: Fine, Mr. Chairman, I am almost through anyway.

Mr. Savage: There is, perhaps, a bit of information on the Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Established Programs Financing Act that is of interest because, indeed, we did get a good deal of that data ultimately, some of it from the federal government but the majority of it from friendly provincial governments who gave us the federal government's data. That seems a very roundabout way of getting tables of information about the funding of universities for the last 25 years, and that sort of thing, which had been produced as background information for the negotiations between the federal government and the provinces.

Mr. McKinley: You have cleared up my next question, I was going to ask you what avenues you pursued. I think all you had to do was go to your member of Parliament, probably.

Mr. Baker: That all-powerful person.

Mr. McKinley: I guess that is about all, Mr. Chairman, for now.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Mr. Baker.

Mr. Baker: Mr. Chairman, I want to join with my colleagues of the Committee in commending the . . .

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Excuse me, would you move your paper from the microphone, Mr. Baker?

Mr. Baker: Yes. I want to join with my colleagues on the Committee in commending the brief. There are a couple of things, though, that worry me more than upset me badly. Perhaps you can clear them up. There is a statement—and I am turning to page 7—dealing with the national security, in paragraph 2. It says:

The CAUT recommends that "national security" not be an acceptable reason for declining to make information available.

I suggest to you that that is perhaps more than you intended to say, really, is it not? Is it that national security is a reason for not making information available but that you see, from the experience of others, some difficulty at defining what national security is? It is a difficulty that we have been discussing in the House of Commons in the last few days. Am I correct in the feeling that, as I read the whole brief, it is the elements that go into making national security, or into bringing together what one might consider national security that you have no quarrel with, providing that those elements can be defined? Is that a correct statement?

Professor Jones: Different people might well wish to define those in ways our association would, indeed, find unacceptable.

[Translation]

fournis aux citoyens des provinces par le biais de ces institutions.

Le coprésident (M. Baldwin): Une seule question encore.

M. McKinley: Très bien. J'en ai presque terminé de toute façon.

M. Savage: Il y a un point qui est intéressant au sujet de la Loi sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur le financement des programmes établis. Nous avons finalement eu une documentation abondante à ce sujet. Le gouvernement fédéral a fourni quelques documents, mais ce sont les gouvernements provinciaux qui en ont fourni la plus grande partie. Ils sont allés jusqu'à nous fournir des données du gouvernement fédéral. C'est une façon bien détournée d'obtenir des tableaux sur le financement des universités au cours des 5 dernières années ainsi que des documents de base portant sur les négociations entre le gouvernement fédéral et les provinces.

M. McKinley: Vous avez répondu d'avance à la question que je voulais vous poser. J'allais vous demander quels étaient les moyens que vous aviez pris. Je suppose que tout ce que vous aviez à faire était d'aller voir votre député.

M. Baker: C'est un être tout puissant.

M. McKinley: C'est tout, monsieur le président.

Le coprésident (M. Baldwin): Monsieur Baker.

M. Baker: Monsieur le président, je me joins à mes collègues du comité pour féliciter . . .

Le coprésident (M. Baldwin): Excusez-moi de vous interrompre, mais voudriez-vous enlever le papier qui couvre votre microphone, monsieur Baker.

M. Baker: Certainement. Je me joins à mes collègues du comité donc, pour vous féliciter de votre mémoire. Il y a quelques points cependant qui me tracassent. Vous pouvez peut-être m'aider à les éclaircir. Vous faites une déclaration à la page 7 de votre mémoire, paragraphe 2. C'est au sujet de la sécurité nationale:

L'ACPU recommande que la «sécurité nationale» ne soit pas une raison acceptable pour refuser de fournir des renseignements.

Votre déclaration doit dépasser votre pensée n'est-ce-pas? Ne voulez-vous pas plutôt dire que la sécurité nationale est une raison de refuser de l'information mais que d'après l'expérience des autres, il est difficile de définir au juste ce qu'est la sécurité nationale? Nous avons eu ce problème à la Chambre des communes ces derniers temps. Ai-je bien compris votre mémoire dans son ensemble si j'affirme que ce sont aux éléments qui composent la sécurité nationale que vous vous en prenez, en supposant que ces éléments puissent être définis? Vous ai-je bien compris?

M. Jones: Il y a certainement des gens qui définiraient cette expression d'une façon que l'Association ne pourrait accepter.

[Texte]

There certainly might be minimal areas of defining any term that would be acceptable. This particular term is one that has become so discredited that it is, perhaps, a term one would care to get away from.

Mr. Baker: Right.

Professor Jones: National defence is something that is, perhaps, more precise, more specific, foreign policy likewise. It is, perhaps, conceivable that that term closely defined might be one that could be acceptable, but it would be very easy to broaden it out and it has in the past been broadened out in such a way that it is a blanket term.

Mr. Baker: Would you not agree with me that it has been broadened out because the words themselves are a blanket term? Without more, it is easy for a person with the facility of language in a particular situation to say of that situation that to release information with respect to it is really to endanger this whole concept of "national security", and in the fact that there has been no definition attempted anywhere, even in the bill we are now debating upstairs, in the Post Office Act, grows the extent of the Official Secrets Act. Do you not think it would be worthy of this Committee to attempt to wrestle with the problem that seemed to elude the committee in the United States, to come to some definition so that at least the public of Canada knew what was meant by "national security"; that national security was not a concept in the mind of a Minister or an official, the definition of which depended upon his background, his experiences, a whole lot of things that cannot be tied down?

• 2140

Would you not think that even an inadequate definition would be a better step than what we have now, whereby ministers and others can use national security in a way that really is quite illegitimate?

Professor Jones: I would dissent from that most firmly. I think an inadequate definition is worse than no definition at all. An inadequate definition simply gives people the illusion that there is some good ground for refusing to release information. At least we have got this far: that at least now people are starting to wonder whether or not this blanket term "national security" may not be now unacceptable. To replace it with something which may be not quite as unacceptable would be to do ourselves less than justice. I think we may as well try to clean up the shop entirely.

Mr. Baker: In other words, you have attempted a definition of what is national security and you stand by it.

Mr. Savage: Our definition arises out of the brief, Is national defence foreign policy? and those criminal activities that would be presumably defined as espionage, sabotage, terrorism or subversion.

Mr. Baker: All right. The other area I was interested in is on pages 11 and 12 of the brief, particularly page 12 where you talk about information and Statistics Canada. You say:

The provisions of the Statistics Canada Act permit the dissemination of aggregated salary data but prohibit the

[Traduction]

Il y a des minima à respecter dans la définition de toute expression. Cette expression a été tellement dénigrée qu'il conviendrait peut-être de l'éviter totalement.

M. Baker: Très bien.

M. Jones: Il serait peut-être plus précis de parler de défense nationale, de politique étrangère. Ces expressions, définies avec précision, pourraient certainement être acceptables. Mais il serait également facile d'en étendre le sens et la portée. Dans le passé, il est arrivé qu'on s'en serve pour couvrir tout.

M. Baker: Ne croyez-vous pas que le sens a pu en être étendu parce que l'expression elle-même couvre un champ très vaste? Il est très facile pour une personne qui sait bien s'exprimer d'affirmer que dans telle ou telle situation, la diffusion d'une information peut aller à l'encontre de la «sécurité nationale». C'est d'autant plus facile qu'il n'y a pas eu de définition de cette expression. C'est vrai dans le cas du bill dont nous discutons en Chambre et qui tend à modifier la Loi sur les postes. Il accorde une plus grande portée encore à la Loi sur les secrets officiels. Ne croyez-vous pas que le comité pourrait jouer un rôle utile en essayant de régler ce problème qui est resté sans solution aux États-Unis et en définissant cette expression? De cette façon, le public canadien au moins saurait ce que signifie «sécurité nationale». Il saurait qu'un ministre ou un haut fonctionnaire n'utilise pas cette expression selon ses antécédents, ses expériences propres, un tas d'autres éléments qui n'entrent nullement en ligne de compte.

Ne croyez-vous pas qu'une définition, même imparfaite, serait préférable à ce qui existe actuellement quand les ministres et d'autres utilisent la sécurité nationale d'une façon tout à fait inappropriée?

M. Jones: Je ne suis pas du tout d'accord. Mieux vaut une définition inadéquate que pas de définition du tout. Une définition inadéquate fait simplement croire aux gens qu'ils ont de bonnes raisons de refuser l'information. Nous avons fait quelques progrès déjà. Les gens commençaient à s'interroger sur la portée de cette expression «sécurité nationale». La remplacer par quelque chose qui ne serait pas tout à fait aussi inacceptable ne rendrait justice à absolument personne. Il faut faire un nettoyage complet.

M. Baker: En d'autres termes, vous avez essayé de définir ce qui constitue la sécurité nationale et vous vous en tenez à cette définition.

M. Savage: Notre définition, comme nous le disons dans notre mémoire, couvre la défense nationale, la politique étrangère ainsi que les activités criminelles déjà reconnues comme l'espionnage, la sabotage, le terrorisme et la subversion.

M. Baker: Très bien. Il y a un autre point qui m'intéresse. Il est mentionné aux pages 11 et 12 du mémoire. Vous parlez de l'information et de Statistique Canada. Je cite:

Les dispositions de la loi sur Statistique Canada permettent de communiquer des données globales sur les salaires,

[Text]

distribution of detailed and identifiable salary to anyone other than the "respondent" to the Statistics Canada questionnaire . . .

Is there any way in which the suggestion about the way the act ought to read contravenes the Income Tax Act in any way? The Income Tax Act says that the information I file or that anyone else files concerning his salary, benefits, et cetera, is privileged. In other words, it cannot be released to a third party. As I read that paragraph, it seems to go into the identifiable salary of an individual.

For example, for a professor in a certain faculty with a certain amount of experience, having a certain number of articles to his credit, et cetera, and he is paid so much, your argument would be that that information should be used in a negotiation for a similar a person somewhere else. That seems to me to be asking this statute to do indirectly what the Income Tax Act does not allow.

Mr. Savage: This information is gathered separately from the income tax information. In other words, StatsCan does not take income tax information from the income tax department to produce the figures in relation to university salaries; it makes a separate gathering of this information from the universities, all of whom report to StatsCan. They do not report in quite the detail you suggest. They report things like salary, citizenship—there are about eight or ten categories, I suppose, of information that is gathered.

From the point of view of analysing salary for negotiating purposes, you do not actually need the names of the people, but you need the individuals' salaries and you need the departments and faculties therein and their agents so that you can do things like age profiles and that sort of thing, which would lead to a much more sophisticated discussion of salaries. So I do not think the first point is a problem; it has nothing to do with income tax at all. And, as we say in the brief, StatsCan takes this raw information, processes it in its computers and sends the computer tapes back to the university administration so that, in fact, one side of the bargaining table is sitting with all those data and the other side is not.

Mr. Baker: All right, so you are telling me that it is released anyway.

• 2145

Mr. Savage: That is right, yes.

Mr. Baker: And everybody might as well have it so the bargainers bargain from a position of basic knowledge, similar basic knowledge.

Mr. Savage: That is correct, yes.

Mr. Baker: I must say I cannot argue with that. When we had the Finkelman Committee report and the issue of the pay research bureau and the knowledge that was to be made available to it, the use of it was exceedingly important, and I would think that this concept that you talk about would be very helpful to public service unions in view of the approach

[Translation]

mais interdisent de fournir des données détaillées et identifiables sur les salaires à toute personne autre que le «répondant» au questionnaire de Statistique Canada . . .

La suggestion, relativement à la façon dont devrait être rédigée cette loi, pourrait-elle aller à l'encontre de la loi de l'impôt? La loi de l'impôt prévoit que la déclaration de quiconque sur son salaire, ses avantages et le reste est confidentiel. En d'autres termes, ces renseignements ne peuvent pas être communiqués à une tierce personne. De la façon dont je comprends ce paragraphe, il deviendrait possible d'identifier le salaire de quelqu'un.

Un professeur, par exemple, pourrait avoir une certaine expérience, pourrait avoir un certain nombre d'articles à son crédit, et il toucherait telle ou telle rémunération. Vous pensez que cette information devrait être accessible à une personne dans une situation semblable lors de négociations. Il me semble que c'est une façon de demander indirectement, par cette loi, quelque chose qui est interdit par la loi de l'impôt.

M. Savage: Cette information est distincte de l'information du ministère du Revenu. En d'autres termes, Statistique Canada ne tire pas d'information sur les impôts du ministère du Revenu lorsqu'elle prépare ses données sur les rémunérations des professeurs d'université. Elle tire cette information d'une façon distincte des universités. Toutes les universités doivent faire rapport à Statistique Canada. Les détails ne sont pas ce que vous laissez entendre. Il y a 8 ou 10 catégories, peut-être, par exemple, la rémunération, la citoyenneté, et le reste.

Pour ce qui est de l'analyse des salaires aux fins de la négociation, il n'est pas nécessaire de citer des noms. Il suffit de voir les salaires, les facultés et les agents. A partir de cette information, il est possible d'établir un tableau des âges ainsi que d'autres tableaux qui peuvent contribuer à hausser le niveau de la négociation salariale. Il n'y a donc pas de difficulté pour ce qui est du premier. Tout cela n'a rien à voir avec les déclarations d'impôt. Comme nous l'indiquons dans notre mémoire, Statistique Canada collige cette information, la traite au moyen de ses ordinateurs et renvoie les rubans d'ordinateur aux administrations universitaires. Il s'ensuit qu'il y a une partie à la négociation qui a toutes les données et que l'autre n'a rien.

M. Baker: Vous me dites qu'en réalité cette information est diffusée.

M. Savage: C'est exact.

M. Baker: Et il vaudrait mieux que tout le monde ait ses données afin que les négociateurs des deux parties disposent des mêmes renseignements.

M. Savage: C'est exact.

M. Baker: Je dois vous avouer n'avoir rien à dire contre cela. A l'époque du rapport du comité Finkelman, lorsqu'a été soulevée la question du Bureau de recherche sur la paye et lorsqu'on a su que ces données allaient lui être communiquées, on a estimé que l'utilisation de ces données seraient extrêmement importantes. Je pense que votre idée serait fort utile aux

[Texte]

that the government is taking on the bill it has just put forward with respect to public sector bargaining and the importance that they have attached, the new importance that they have attached, to the pay research bureau.

Mr. Savage: Yes, indeed, and in fact funny things happen. I sat on a conciliation board for the federal government and suddenly there came pouring across my desk all this data that I had been asking for for years, which I religiously put back in sealed envelopes and sent back to them, but it was interesting nonetheless.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): One more question, Mr. Baker.

Mr. Baker: Yes, sir. One other thing, would you feel it would drive a hole in your brief in any way if you reviewed the concept on page 22 which dealt with the matter of—or maybe I have the wrong page, hang on a second, I will get it from the first part—that part of your brief dealing with the priority to be given to freedom of information cases. I have no quarrel with the general idea, but I am concerned that if that was enacted into a statute that that might very well affect the operation of criminal trials. It has been, traditionally, that criminal trials, particularly if people are in custody, the criminal, or pardon me, at that stage the person who is alleged to be the criminal or who may be appealing against a sentence, have been given priority. Would you be upset if the committee dealt with that on the basis that that priority be preserved because it is important, particularly if custody is a factor?

Senator Godfrey: Does the Federal Court deal with criminals?

Mr. Baker: No.

Senator Godfrey: He is suggesting appeals to the Federal Court.

Mr. Baker: Oh, just to the Federal Court.

Mr. Savage: Just to the Federal Court, yes.

Mr. Baker: Thank you, I withdraw that objection.

Professor Jones: I think that particular clause is a reinforcement of our sense that time limits may well be crucial in these affairs and it is preferable if these matters be expedited, but it is not crucial to our presentation.

Mr. Baker: I cannot say that I quarrel with that aspect of the thing.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Mr. Daudlin.

Mr. Daudlin: Well perhaps just to follow up on that last question and the answer given, I had some concern in terms of the kind of priorities you might be looking for and I just wondered how the rights of the individual, who might otherwise have been waiting a substantial period of time to have his particular case heard before the Federal Court, could somehow be put aside to the preference of an individual who felt his right to know was greater than the individual's right to have his case heard. Are there any particular kinds of cases that you

[Traduction]

syndicats de la Fonction publique, compte tenu de l'attitude adoptée par le gouvernement par l'entremise du bill qu'il vient de présenter au sujet de la négociation dans le secteur public et de la nouvelle importance accordée au Bureau de recherche sur la paye.

M. Savage: En effet, et il se produit en fait des choses assez drôles. J'ai été nommé membre d'un conseil de conciliation du gouvernement fédéral et, tout à coup, j'ai vu se déverser sur mon bureau toutes les données que j'avais demandées pendant des années, données que j'ai religieusement remises dans des enveloppes que j'ai renvoyées, après les avoir dûment collées. Cela n'en reste pas moins intéressant.

Le coprésident (M. Baldwin): Une dernière question, monsieur Baker.

M. Baker: Oui, monsieur. Pensez-vous que ça serait causer du tort à votre mémoire que de modifier l'idée que vous avancez à la page 22 au sujet de... je n'ai peut-être pas la bonne page. Veuillez attendre un instant, je vais retrouver cela. Il s'agit de la partie de votre mémoire qui traite de la priorité à accorder aux cas de liberté de l'information. Je ne m'oppose pas à l'idée, en général, mais je crains que si ces mesures étaient mises en vigueur, elles pourraient causer du tort au déroulement des procès au criminel. Traditionnellement, pour les procès au criminel, et notamment si certaines personnes sont détenues, le coupable ou plutôt, pardon, le prévenu ou la personne interjetant appel contre un jugement, se voit accorder la priorité. Vous opposeriez-vous au fait que le comité recommande que cette priorité soit conservée, parce que cela est important, en particulier si la détention entre en ligne de compte?

Le sénateur Godfrey: La Cour fédérale s'occupe-t-elle des procès au criminel?

M. Baker: Non.

Le sénateur Godfrey: Il parle des appels à la Cour fédérale.

M. Baker: Ah, uniquement la Cour fédérale.

M. Savage: Oui, uniquement la Cour fédérale.

M. Baker: Merci, je retire mon objection.

M. Jones: Je pense que cette disposition précise tient au fait que nous estimons que les délais peuvent bien être d'une importance capitale dans ces questions, et qu'il est préférable que la procédure soit accélérée; toutefois, cela n'est pas une des choses les plus importantes qui figurent dans notre mémoire.

M. Baker: J'avoue n'avoir rien à redire à cette question en particulier.

Le coprésident (M. Baldwin): M. Daudlin.

M. Daudlin: Mes propos font suite à cette dernière question et à la réponse fournie. Je me demandais quelles étaient vos priorités et comment les droits d'un particulier, qui aurait autrement attendu assez longtemps pour que sa cause soit entendue devant la Cour fédérale, pourraient en quelque sorte être mis de côté en faveur d'un particulier qui jugeait que son droit d'être renseigné était plus important que le droit de l'autre particulier à voir son procès se dérouler. Pensez-vous qu'il y ait des causes d'un certain genre qui, d'après vous,

[Text]

can see obviously taking second place to your right to know or your association's right to know a particular piece of information.

Mr. Savage: I guess it seems to me, as we discussed in this last question, that the most serious legal problems for individuals are criminal cases, and they do not fall under the jurisdiction of the Federal Court.

Mr. Daudlin: Well I appreciate, and I obviously would argue, like Mr. Baker, that the person in custody obviously has to enjoy some priority because the freedom of the individual obviously has got to be of more importance but obviously if we are dealing with the Federal Court that is not a problem.

My lesser concern then, given that we are not dealing with the freedom of the individual out of custody, is should this right to know and the freedom of the individual to know, the freedom of society to know, if you will, take precedence over the individual who has patiently waded his way through court only to find himself once at the top of the docket to be knocked down by some newly-come who has decided that his right to information exceeds the individual's who has waited six months or nine months to have his case heard?

Senator Godfrey: Right, or a sum of money may be involved.

• 2150

Mr. Daudlin: . . . or a sum of money involved, or what-have-you. And I have become rather concerned, having taken some cases to court and seen dockets destroyed on me and knowing the reaction of my clients at that point.

Mr. Baker: All who grade lawyers.

Mr. Daudlin: All who grade the practising lawyer.

Professor Jones: I certainly appreciate the point you are putting and while this recommendation flows for us out of the recommendations in the brief with respect to the fact that time may be of the essence where information is concerned, I cannot challenge the fact that it may be of the essence in other cases too.

Mr. Daudlin: Could I suggest to you that it might be an appropriate case where, in fact, the onus would have to be on the applicant to the federal court seeking the information to indicate why, in his view, time was of the essence?

Mr. Savage: That would seem a reasonable position, yes.

Professor Jones: In making this recommendation, of course, I think none of us are sure as to what number of appeals one might get under this particular clause, whether indeed there would be a flood of appeals or not.

Mr. Daudlin: Could I test your scepticism—and I really think it is perhaps doing that. Under Item 20 of the summary, dealing with the award of “costs to a successful plaintiff”, I interpret from what you have indicated throughout that, in

[Translation]

pourraient être jugées moins importantes que votre droit de savoir ou le droit de votre association d'obtenir un renseignement en particulier?

M. Savage: Il me semble, comme nous venons d'en discuter, que les plus graves problèmes des particuliers sont les procès au criminel; or, ils ne relèvent pas de la Cour fédérale.

M. Daudlin: Je m'en rends compte, comme M. Baker, et je sais que la personne détenue doit nécessairement avoir la priorité car la liberté de l'individu est une chose bien plus importante. Toutefois, évidemment, si nous traitons de la Cour fédérale, cela n'est pas un problème.

J'ai une autre préoccupation, un peu moins importante, puisque nous ne traitons pas de la liberté de l'individu, et c'est la suivante: ce droit de savoir, cette liberté de l'individu de savoir, cette liberté de la société de savoir, si vous voulez, doivent-elles avoir la préséance sur un particulier qui a patiemment remonté le dédale juridique, qui se trouve enfin au haut de la pile et qui va se retrouver au bas de la pile parce qu'un nouveau venu a décidé que son droit à l'information est plus important que le droit du particulier qui attend depuis six ou neuf mois que sa cause soit entendue?

Le sénateur Godfrey: C'est exact; il peut également s'agir d'une somme d'argent.

M. Daudlin: Il peut s'agir d'une somme d'argent, ou de ce que vous voudrez. Cela me cause une certaine inquiétude, car j'ai moi-même présenté des causes devant les tribunaux, j'ai vu des ordres de préséance renversés, et je connais la réaction qu'ont eue mes clients à ce moment.

M. Baker: Ou de tous les clients qui notent les avocats selon une échelle.

M. Daudlin: Ceux qui notent les avocats exerçant la profession.

M. Jones: Je comprends bien sûr ce que vous dites et bien que cette recommandation découle d'autres recommandations du mémoire ayant trait au fait que le temps peut-être très important en matière d'obtention des renseignements, je ne peux nier que ce puisse être un facteur très important dans d'autres cas également.

M. Daudlin: Ne trouvez-vous pas qu'il serait bon, en fait, qu'ils reviennent à la personne qui présente une demande à la Cour fédérale en vue d'obtenir des renseignements d'indiquer pourquoi, d'après elles, la question des délais est essentielle?

M. Savage: Cela serait raisonnable, en effet.

M. Jones: Nous faisons cette recommandation, bien sûr, mais je pense qu'aucun de nous n'est certain du nombre d'appels qui pourraient être interjetés aux termes de cet article. On peut se demander s'il y aurait ou non un déluge d'appels.

M. Daudlin: J'aimerais mettre votre scepticisme à l'épreuve, car je pense que c'est bien de cela qu'il s'agit. Au poste 20 du résumé, lorsque vous traitez de l'indemnisation du plaignant qui a remporté gain de cause pour les frais engagés, je crois

[Texte]

fact, you are after a least costly system, a most expeditious system, all of which obviously militates towards more people using that right of appeal and access to that kind of appeal. Let me suggest a little scepticism on the other side and ask you what your reaction would be to the unsuccessful applicant having to bear some costs on his part in terms of the costs of defending the action by the government or agency, so as to protect against frivolous appeals.

Mr. Savage: I could try that. There are two things here. There are likely to be unequal parties, in terms of financial backing, involved in these cases and therefore I would draw, I think, different solutions. For the individual it is reasonable that, if the court agrees, the costs could be awarded. And it may be reasonable to say that the court should have some procedure for dealing summarily with vexatious cases. Would that not be a better way to go than to say that the court can award costs to an individual person who carries his case against the federal government?

Mr. Daudlin: Well, what would be your objection to an award of costs in that instance, if in fact you feel that costs should be awarded against the government in the event they are unsuccessful?

Mr. Savage: Because the parties are unequal. I mean it is no skin off the government's nose to go to court. It will go to court. And it seems to me it is a problem that arises in many other areas as well, as we have had some experience with it.

Senator Godfrey: But I suggest to you the large corporations are the ones who are using this all the time down there to get information to use in their business.

Mr. Savage: Yes, but you have to consider the problem of the individual who takes his case to court, vis-à-vis the federal government; the resources are not equal.

Mr. Daudlin: Well, the resources perhaps are not equal. I take it, though, with the growth of the legal aid systems and what have you, that we are likely to see individuals . . .

Mr. Baker: Legal aid would not qualify.

Mr. Daudlin: Well, I do not know whether or not legal aid would or would not qualify. I would assume that there is going to be great militancy in the provinces to assure that, in fact, cases of this type do qualify under legal aid once we have a statute covering this point.

Mr. Savage: I would prefer the Committee to search out ways of summarily dealing with vexatious cases rather than awarding costs against individuals who might be involved with the federal government.

Mr. Daudlin: Okay. I have some concern with respect to your list of exceptions which you felt should be reviewed with written reasons.

Specifically, if I could again ask for some elucidation on matters *sub judice*. I have some serious doubts in my mind in terms of whether or not I would be supportive of matters

[Traduction]

pouvoir déduire de vos propos qu'en fait, vous cherchez à rendre le système moins coûteux, plus expéditif, ce qui militerait bien sûr en faveur d'une augmentation du nombre de personnes se servant de ce droit d'appel et de l'accès à ce droit d'appel. Permettez-moi de faire preuve de scepticisme à mon tour, et de vous demander comment vous réagiriez si le plaignant qui n'a pas gain de cause devait supporter certains frais, tels que les frais d'avocat du gouvernement ou de l'organisme, afin d'empêcher qu'il y ait des appels frivoles.

M. Savage: Je peux essayer de répondre à cela. Il risque fort d'y avoir inégalité de financement de chacune des parties en litige, et j'en tirerais donc des conclusions différentes selon le cas. Pour un individu, il est raisonnable, si le tribunal en convient, que les frais soient remboursés. Il pourrait être raisonnable d'accorder au tribunal des moyen de s'occuper sommairement des cas contrariaires. Ne serait-ce pas là un meilleur moyen à adopter, plutôt que de permettre à un tribunal d'ordonner à un individu de rembourser au gouvernement fédéral les frais que ce dernier aura engagés?

M. Daudlin: En quoi vous opposez-vous à ce que cette personne paie ces frais, puisque vous estimez que le gouvernement devrait les payer au cas où il n'a pas gain de cause?

M. Savage: Mais les parties en cause ne sont pas de force égale. Le gouvernement se fiche bien d'aller devant les tribunaux. Et il va bien y aller. Il me semble que c'est un problème qui se pose dans bien d'autres domaines également, comme nous en avons fait l'expérience.

Le sénateur Godfrey: Mais je trouve que ce sont les grandes sociétés qui se servent tout le temps de cette disposition en vue d'obtenir les renseignements dont elle se sert pour leurs affaires.

M. Savage: Oui, mais vous devez envisager le problème du particulier qui renvoie sa cause devant les tribunaux et qui doit faire face au gouvernement fédéral; les ressources ne sont pas égales.

M. Daudlin: Les ressources ne sont peut-être pas égales. Toutefois, compte tenu de la croissance des systèmes d'aide juridique, etc., nous risquons fort de voir des particuliers . . .

M. Baker: L'aide juridique ne serait pas accordée pour cela.

M. Daudlin: Je ne sais pas si elle ne serait pas accordée. Je présume qu'il va y avoir, dans les provinces, un grand mouvement en faveur de l'octroi de l'aide juridique pour ce genre de cause, une fois cette loi mise en vigueur.

M. Savage: J'aimerais mieux que le Comité s'occupe de trouver des moyens d'imposer des sanctions disciplinaires pour les cas contrariaires, plutôt que de demander aux particuliers de rembourser les frais de représentation du gouvernement fédéral.

M. Daudlin: Bon. J'ai quelques préoccupations à l'endroit de la liste d'exceptions qui, d'après vous, devrait être assortie de raisons écrites.

Plus précisément, j'aimerais obtenir des explications au sujet d'affaires *sub judice*. Je me demande sérieusement si je peux accepter que des questions qui font l'objet d'un examen des

[Text]

before the court somehow becoming public information before the court decision was reached. And I really would like to question you as to why you feel that kind of information would be required and what you would propose be done with it? Do you in fact envisage two court cases going parallel, one in the court system and one in the public sector?

Mr. Savage: It is a devil, having law enforcement investigations in progress in matters *sub judice*; and surely the problem with saying that law enforcement investigations should be totally exempt—that is, there should be no possibility of securing data in these circumstances—is that this could be an open invitation to continue, really, a nonfunctional case forever to bottle up the information. Is that not, indeed, a possibility?

• 2155

Mr. Daudlin: Many things are possible. Do you have any examples that anything like that practically has ever happened?

Senator Godfrey: I can give you one. There was a case in Ontario, remember? Melchers Distillery and the Ontario Liquor Board. Somebody started a law suit, and the newspapers could not publish it and nothing happened for five years. They never went on with the law suit except to issue the writ. It was a staying action, so nobody could do anything about it.

Mr. Daudlin: Senator, you and I could get into a debate as to whether or not they had adequate counsel to do away with the action.

Senator Godfrey: No, nobody wanted publicity. All that was present was the public, and by this device . . .

Mr. Daudlin: All right, but I have expressed my concern that we may have a judicial action that may be subject to a motion being brought to have done away with because of lack of movement; but by the same token the equal possibility seems to exist, in my mind at least, and I would like to have some response made to it, that misuse of the information could produce the kind of thing that I described to you: a parallel action—a court case going on in parallel, if you will: one before the courts, the other in the public mind, with two decisions being reached: one by the public, obviously at the behest of the proponents who wanted the information, and one by the judge.

Mr. Savage: But surely these are quite different things, and it is not unusual to take out of a court case a particular legal point and have that adjudicated while the court case is going on. It seems to me that if the argument is, as in the Melchers case, that information is available which is in the public interest and is not deleterious to the state in any of the ways that we have indicated are exemptions, that is that it is not going to be a problem in relation to a particular criminal investigation, then that matter can be extracted from that particular case, can be heard in argument, and the question of the data reviewed by the appropriate body.

[Translation]

tribunaux soient, d'une manière quelconque, rendues publiques avant que les tribunaux n'aient pas pris leur décision. J'aimerais vraiment vous demander pourquoi vous estimez nécessaire d'obtenir ces renseignements, et j'aimerais savoir ce que vous vous proposez d'en faire. Envisagez-vous, en fait, que deux procès se déroulent parallèlement, l'un dans le système judiciaire et l'autre dans le secteur public?

M. Savage: C'est une question bien délicate que d'effectuer une enquête sur l'application de la loi dans le cas d'une affaire *sub judice*; bien sûr, le problème, si l'on décide que les enquêtes sur l'application de la loi ne permettent absolument pas d'obtenir les données dans ces circonstances, mais que cela pourrait constituer, en fait, une invite à prolonger indéfiniment un procès afin de garder les renseignements secrets. Cela n'est-il pas possible, en fait?

M. Daudlin: Beaucoup de choses sont possibles. Pouvez-vous me fournir des exemples de situations de ce genre s'étant produites?

Le sénateur Godfrey: Je peux vous en fournir un. Il y a eu en Ontario, si vous vous en souvenez, la cause opposant la distillerie Melchers à la Société des Alcools de l'Ontario. Une poursuite a été intentée par quelqu'un et les journaux ne pouvaient pas en parler; rien ne s'est produit pendant cinq ans. La poursuite n'a jamais dépassé le stade d'émission de bref. Il s'agissait d'une action suspensive, ce qui signifie que personne n'y pouvait quoi que ce soit.

M. Daudlin: Sénateur, vous et moi pourrions nous lancer dans une discussion pour savoir si on leur avait bien conseillé de laisser tomber cette action.

Le sénateur Godfrey: Non, personne ne voulait de publicité. Seul le public était présent, et grâce à ce moyen . . .

M. Daudlin: Très bien, mais j'ai dit craindre qu'il y ait une instance qui fasse l'objet d'une motion de radiation pour cause d'inaction; mais il semble également possible, à mon avis du moins, et j'aimerais que l'on réponde à cela, qu'une mauvaise utilisation de l'information produise ce dont je vous ai parlé, à savoir une instance parallèle ou un procès se déroulant parallèlement, si vous voulez: l'un se déroulerait devant les tribunaux, l'autre dans l'esprit du public, et deux décisions seraient prises: celle du public, évidemment favorable aux personnes qui voulaient les renseignements et celle du juge.

M. Savage: Mais ce sont là deux choses bien différentes, et il n'est pas inhabituel d'extraire d'un procès une question juridique précise et de la soumettre à un jugement pendant que se déroule le procès. Il me semble que, si des renseignements intéressants le public sont disponibles, comme dans le cas de la Melchers, et qu'ils ne font partie d'aucune des exemptions que nous avons mentionnées pour des raisons d'État, c'est-à-dire que leur divulgation ne va causer aucun problème relatif à une enquête criminelle précise, ces questions peuvent être extraites de ce procès, peuvent faire l'objet d'un jugement, et la question des données peut être examinée par l'organisme approprié.

[Texte]

Mr. Daudlin: Could I ask a final question, Mr. Chairman?

Do you have any concern in or any thoughts on what I could perhaps describe as the need to know, and any onus being put on an individual seeking information to demonstrate at least a *prima facie* reason for the information, besides just wanting to put a department or an individual through the hoops of providing it; i.e., specific information such as you were describing in your instance—and again I laud at having sat on the same committee, the Finkleman committee, in terms of a commonality, a pool of information where both sides could use it to try to better our labour relations.

I can envisage an individual seeking that same kind of information for no other reason but than to have it, and putting somebody through a tremendous amount of expense by way of time and material cost for no reason. I wonder if there should not perhaps be, as a protection, to prevent the undue use of this kind of statute, some onus, however minor, to indicate a need to know before information starts flowing.

Dr. Savage: But surely that has been the problem to date, that to establish that kind of legal presence in the case, as it were, has proved to be extraordinarily difficult when it has got before the courts; that the tests of that have ensured that nobody can get information. That particular matter is addressed in the Bar Association's brief, as you know, and it seemed to me that their arguments on the way in which phraseology like that became an effective block to most anybody were very persuasive.

• 2200

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): I think we have reached the end of our time, but I know Senator Godfrey had a question to follow up and I know Mr. Baker did.

Senator Godfrey: Maybe I cut myself too short in view of what other people have taken.

I just want to expand on what Mr. Daudlin said. We did have evidence in Washington that there was some professor who spent all day getting a list of questions which he sent off. He could never possibly digest the answers because he did nothing but every day send off a new batch of questions. So there can be vexatious cases.

I want to get back specifically to what I am really interested in, which I did not get to. It is again this question of appeal. You want to have a man who is a Federal Court judge sort of in effect leave the bench—or he has had some experience—and become this commissioner. I have been making suggestions—and the more I suggest it the more it appeals to me; I am beginning to persuade myself—that if we are going to get some kind of expeditious resolve of this . . . What is worrying me is your statement too that there can only be an appeal on

[Traduction]

M. Daudlin: J'aimerais poser une question finale, monsieur le président.

Vous préoccupez-vous ou songez-vous à ce que je pourrais appeler l'abus du besoin de savoir? Avez-vous songé à l'obligation, pour un particulier cherchant à obtenir des renseignements, de prouver, du moins de prime abord, qu'il a des raisons d'obtenir ces renseignements, et qu'il ne veut pas simplement s'amuser à obliger un ministère ou un particulier à les lui fournir? Je pense à des renseignements précis tels que ceux que vous décriviez. Encore une fois, ayant fait partie de ce même comité, le comité Finkleman, j'approuve l'idée d'une connaissance commune, d'une source commune de renseignements ou que les deux parties pourraient utiliser en vue d'améliorer nos relations de travail.

J'imagine facilement qu'une personne veuille obtenir ces renseignements pour le simple plaisir de les avoir et d'obliger certaines personnes à consacrer temps et argent à leur obtention. Je me demande si, à titre de protection, on ne pourrait pas prendre des mesures qui empêcheraient l'utilisation induite de cette loi, si l'on ne pourrait pas imposer l'obligation, bien que cela soit faible, de fournir une preuve du besoin d'être renseigné, avant que le renseignement soit fourni.

M. Savage: Mais c'est précisément le problème que nous avons connu jusqu'à présent. Il a été extrêmement difficile, devant les tribunaux, de faire valoir ces droits juridiques. Toutes les tentatives ont prouvé que personne ne pouvait obtenir de renseignements. Cette question précise fait l'objet des propos du mémoire de l'Association du Barreau, comme vous le savez, et il me semble que leurs propos quant à la manière dont ce genre de formulation a fini par constituer un empêchement véritable pour la plupart des gens, ces propos donc sont très persuasifs.

Le coprésident (M. Baldwin): Je pense que nous en sommes à la fin du temps qui nous est accordé, mais je sais que le sénateur Godfrey a une question à poser, et que M. Baker en a une également.

Le sénateur Godfrey: Je me suis peut-être donné trop peu de temps, compte tenu du temps que les autres ont pris.

J'aimerais seulement ajouter quelques petites choses à ce qu'a dit M. Daudlin. On nous a bien dit à Washington qu'il y avait un certain professeur qui passait toute la journée à dresser une liste de questions qu'il envoyait. Il lui était absolument impossible d'absorber toutes les réponses puisqu'il ne faisait rien d'autre, tous les jours, qu'envoyer une nouvelle série de question. C'est ce qu'on peut appeler un cas contrariant.

J'aimerais en revenir à la question précise qui m'intéresse vraiment, question que je n'ai pas abordée. Il s'agit, encore une fois, des appels. Vous voulez qu'un homme qui est un juge de la Cour fédérale, quitte en quelque sorte son poste, ou du moins qu'il ait une certaine expérience, pour occuper ce poste de commissaire. J'ai fait certaines propositions, et plus je les fais, plus elles me plaisent; je commence à me convaincre moi-même que, si nous voulons trouver un moyen expéditif de . . . Ce qui m'inquiète, c'est que vous vous déclariez aussi

[Text]

an error of law. So really, when the person wants to appeal to the commissioner he has got to put everything behind it and have a really full dress effort because he knows that is it; that he can only appeal on an error of law. My suggestion has been that we have this commissioner who does not have any power except persuasion. He is not quite like an ombudsman because he tries to negotiate. He gives his opinion and he tries to persuade the department, and he will tell the man who is applying for the information. Hopefully, you can settle 99 per cent of the cases through the good offices of this person. It would be much more informal and expeditious and quicker. It is only when the department will not agree to release information that to the applicant is really important that he will then go the next step, as you suggest.

What are your reactions to that idea?

Mr. Savage: If the federal government or if the department in question does not really approve of the freedom of information act, it will oppose most of the applications that are made and force the individual to go to court, and that will make the process for individuals to secure the documents extraordinarily costly. If there is some way around that dilemma, then I think we would be happy to see it explored.

Again, it goes back to the unequal parties. It may be true that if Imperial Oil wants something and the government does not want to give to them, that is an equal contest. But if Joe Jones wants something and the federal government says no, that is not an equal contest in terms of financial resources. If the instinctive reaction of the particular department is to say "No, we will force him to go to the Federal Court and meet those costs. We are not terribly concerned if the costs are in the end awarded because it does not come out of our personal pockets. So it is no skin off our nose if we force all these guys to the expense of going before the Federal Court.", that seems to me a dilemma. I am not suggesting that we consider that we have the only solution and it is engraved in stone, but our solution is aimed at trying to get cheap and reasonably summary decisions on most of these cases, reserving only quarrels over the interpretation of the act to the law courts.

Senator Godfrey: Just on again this same point as far as costs are concerned. I believe there is precedence. Would that not be unreasonable in certain cases where the unsuccessful plaintiff would still get costs if he has a good case? It may just decide against him, but give the discretion to the courts to even give the unsuccessful plaintiff his costs because it is being used as a test by the government. I believe there is, and I am trying to think, a test case where the government takes somebody to the Supreme Court of Canada, and whether you win or lose you get your costs. Could there not be some kind of discretion given to the judge?

Mr. Savage: I do not think we would object to that, but I guess we would think the important thing is to allow costs to

[Translation]

qu'il ne peut y avoir appel que pour une erreur juridique. Donc, en réalité, lorsqu'une personne veut en appeler au commissaire, elle doit vraiment déployer tous ses efforts parce qu'elle sait que c'est là le plus important, qu'elle ne peut interjeter appel que pour une erreur juridique. J'ai proposé que nous ayons un commissaire qui n'ait aucun pouvoir, sinon celui de persuasion. Ce n'est pas tout à fait un ombudsman parce qu'il essaie de négocier. Il fournit son opinion et essaie de persuader le ministère; il communique avec la personne qui demande des renseignements. Il est à espérer que l'on puisse résoudre 99 p. 100 des cas par les bons offices de cette personne. Cela s'effectuerait de manière beaucoup moins officielle, et plus rapidement. C'est seulement lorsque le ministère n'acceptera pas de diffuser les renseignements jugés vraiment importants par la personne qui les demande, que cette dernière pourra passer à l'étape suivante, comme vous le proposez.

Que pensez-vous de cela?

M. Savage: Si le gouvernement fédéral ou si le ministère en question n'est pas vraiment d'accord avec la loi sur la liberté de l'information, il s'opposera à la plupart des demandes et obligera le particulier à aller devant les tribunaux, ce qui rendra, pour les particuliers, le processus d'obtention des documents extrêmement coûteux. S'il y a moyen de contourner ce problème, nous serions ravis de l'envisager.

J'en reviens à la question de l'inégalité de force des parties. Il est peut-être vrai que si Imperial Oil veut obtenir un renseignement et que le gouvernement ne veut pas le lui fournir, les deux sont à force égale. Mais si M. Chose veut obtenir des renseignements que le gouvernement fédéral lui refuse, les ressources financières de l'un et de l'autre sont loin d'être égales. Si la réaction instinctive d'un ministère donné est de dire «non, nous allons l'obliger à se présenter devant la Cour fédérale et à engager les frais nécessaires; nous craignons bien peu que ses frais doivent lui être remboursés puisque cet argent ne sort pas de nos poches individuelles, nous ne risquons donc rien à obliger tous ces types à engager les frais de comparution devant la cour fédérale», cela me semble être un problème. Je ne pense pas que nous ayons la seule solution et que la nôtre soit irréprochable, mais elle tâche d'obtenir des décisions sommaires peu coûteuses et raisonnables dans la plupart des cas, réservant uniquement les désaccords relatifs à l'interprétation de la loi aux tribunaux.

Le sénateur Godfrey: Encore une fois, au sujet des frais, je pense qu'il y a un ordre de préséance. Ne serait-il pas déraisonnable que le plaignant qui n'emporte pas gain de cause doive payer les frais bien que son cas soit légitime? La décision pourrait lui être défavorable mais les tribunaux pourraient être libres de lui rembourser ses frais parce que le procès sert d'épreuve pour le gouvernement. Je pense qu'il existe, et j'essaie de m'en souvenir, un cas d'épreuve où le gouvernement peut traîner quelqu'un devant la cour suprême du Canada et, que cette personne gagne ou perde, elle se fait rembourser ses frais. Le juge ne pourrait-il pas jouir d'une discrétion semblable?

M. Savage: Je ne pense pas que nous nous opposerions à cela, mais je pense que l'important serait que les frais soient

[Texte]

be awarded in a case where the person is successful. Perhaps we should go for that first and look at the others afterwards.

Senator Godfrey: I do not think I am going to argue with you on that.

• 2205

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Mr. Baker.

Mr. Baker: One of the great things that we are going to have to wrestle with, Mr. Chairman, through you to the witness, is the question of access to the courts. I am convinced that it is both a burden on parties and a burden on a plaintiff. It is also a sanction against what we might call, the offending bureaucracy to have that limitation knowing that they are going to have to face an action in a court which is separate and apart from government and what have you. But I am a little worried, and I am not convinced it is necessary, to take a judge from that same court and move him, or a judge, and put him in the tribunal situation.

Would it offend you if the Committee decided at some stage—and I know we are not anywhere near a decision—but if the Committee decided at some stage that there be established a body or a board something like the Public Service Staff Relations Board which has a pretty good reputation for impartiality—all litigants when they lose say the board, the judge was nuts, he found against me—but generally speaking it has a pretty good reputation? At the outset, would that offend you, knowing there was access ultimately to a court? Now, to guard against the overuse of the court, would it offend you if a person before going to that court had to obtain the right to appeal to the court? In other words, he would obtain leave to appeal. It is something that is happening in the Supreme Court on the limitation of jurisdiction. Given that the tribunal would probably be much faster, probably, it may be a little rougher, but much faster, and the situation might be settled there, but knowing that there is a possibility of going on to a court being both a burden on the applicant as well as a sanction on the bureaucracy.

Mr. Savage: I think we would concur with the notion of leave. I did suggest earlier that I thought the Committee should explore ways of dealing with vexatious appeals, that seems a reasonable way of dealing with vexatious appeals.

I am a little puzzled by the Staff Relations Board because in dealing with individual grievances, in effect, it is a mechanism for setting up arbitrations. That does not seem the way anybody is going in terms of settling these kinds of disputes. I mean, we have no quarrel with arbitrations and we have them all the time in our domain, but I do not see how that mechanism transforms itself easily into handling individual complaints about access to the documents.

Mr. Baker: Well, it may not, but I am saying . . . perhaps I used the wrong board—but I am suggesting that perhaps we might consider for swiftness, for economy, so that matters can get out of the way, some tribunal other than a court of law to start with. You have suggested a tribunal which happens to have a judge at its head. I am suggesting a tribunal that can

[Traduction]

remboursés au cas où une personne a gain de cause. Nous devrions peut-être demander cela d'abord et examiner l'autre possibilité ensuite.

Le sénateur Godfrey: Je ne pense pas que je vais m'opposer à vous à ce sujet.

Le coprésident (M. Baldwin): Monsieur Baker.

M. Baker: Une des questions très importantes à laquelle nous devons faire face, monsieur le président, est celle de l'accès aux tribunaux. Je suis convaincu que cela comporte des inconvénients pour les parties et pour le requérant. On peut même appeler cela une sorte de sanction imposée à la bureaucratie qui doit faire face à certaines contraintes et qui sait qu'elle pourrait se trouver en butte à des poursuites judiciaires, hors du gouvernement, devant un tribunal. De plus, je m'inquiète car je ne suis pas convaincu qu'il est nécessaire d'extirper un juge de ce même tribunal pour en faire le juge unique d'un autre tribunal.

Je sais que nous n'avons pas encore atteint le stade de la décision; mais le Comité pourrait-il songer à un organisme ou à une commission semblable à la Commission des relations de travail dans la Fonction publique qui a la réputation d'être impartiale . . . tous ceux qui n'obtiennent pas gain de cause disent bien sûr que le juge n'y était pas tout à fait mais en général cette commission a sa bonne réputation. Est-ce que l'idée vous sourit, même si on peut en dernier recours, faire appel à une autre instance? Pour qu'il n'y ait pas d'abus, ne pourrait-on pas exiger qu'il faudrait obtenir de cette commission le droit d'interjeter appel devant une instance supérieure? En d'autres termes, il faudrait obtenir l'autorisation d'interjeter appel. Cela se fait couramment à la Cour suprême. Cela permettrait peut-être d'accélérer considérablement les choses, ce serait peut-être plus rude mais beaucoup plus expéditif et la question serait tranchée immédiatement car on saurait que le recours à une instance supérieure imposerait des contraintes au requérant et une sanction à la bureaucratie.

M. Savage: J'accepte l'idée d'autorisation. Je vous ai déjà dit tout à l'heure que les membres du Comité devraient essayer de trouver des façons d'enrayer les appels farfelus, et ce que vous proposez ici en serait.

Je reviens à votre exemple de la Commission des relations de travail qui s'occupe de griefs particuliers et qui est en même temps un mécanisme précédant l'arbitrage. L'arbitrage n'est pas la voie que choisissent automatiquement les parties dans ce genre de différend. Je n'ai rien contre l'arbitrage et nous nous en servons souvent dans notre secteur, mais je ne vois pas comment ce mécanisme pourrait servir dans les cas litigieux d'accès à des documents.

M. Baker: Peut-être que non . . . peut-être mon exemple n'était-il pas bien choisi. Pour des raisons de rapidité et d'économie, pour expédier les choses, peut-être vaudrait-il mieux faire appel à un tribunal plutôt qu'à une cour de justice au départ. Vous avez proposé un tribunal dont le président serait un juge. Je propose un tribunal qui accélérerait le

[Text]

deal with the matter in a summary way and might deal with 75 per cent . . . as I say, that public servant who is withholding is silly to withhold. You have mentioned guidelines. There are guidelines, he has obviously transgressed them, let us deal with them and that is it.

Senator Godfrey: It is complete right of appeal, not just a right of appeal on law, then.

Mr. Baker: Oh, no, with a complete right of appeal. I do not like the limitation on the right of appeal, quite frankly, to the court. On the other hand, I do not like your bringing a judge in with all of the formality that that means because this is not meant to be a tribunal for lawyers, it is meant to be a tribunal for people, as I understand the first part of it, and then it could be handled in a summary way.

Mr. Savage: I am not sure that we are terribly far apart on the commissioner and on your tribunal. I think that tribunals or boards, or whatever they are, have got to have some legal expertise otherwise they will, indeed, start committing errors in law and the whole thing will be reviewed on errors in law which is a waste of everybody's time. You want to presumably decide the substance of the matter. I would not, I think, object to seeing the Commissioner's function being defined in ways which allowed pretty quick and sharp decisions made by him or her; I would not object, for instance, to things like written arguments maybe, in the first instance, if there is not great complexity or technicalities about the thing and no hearing at all. In all these ways I could see the Commissioner being something like the kind of quick arrangement that you have. I think our concern all along, and it goes back to our discussion with Senator Godfrey, if you allow a general right of appeal with leave to appeal, presumably that would have to be written in such a way that it was clear that the court could not refuse the federal government if it thought it was vexatious. It is almost assumed that it is going to be the individuals that are vexatious. They are relatively easy to deal with on the leave-for-appeal arrangement but can you write a leave-for-appeal arrangement by which you can in fact go and say, "Look, for the last 500 cases that have come from this department it has said "no" to all of them; it has refused to co-operate. It now wants to appeal all these things to the courts and it is being vexatious and it should not get leave to appeal."

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): In closing off the argument could I point out that you are looking at a situation where facts do not creep into this thing. You are looking at a situation where you have written document which speaks for itself and very rarely, if at all, will you get a situation where there will be any dispute as to facts. You have a written document; you take that written document and you hold it up against the statute which says all documents are available for disclosure except such and such and it becomes, almost in 99.9 percent of the time and of the cases, a decision on the point of law.

May I then close it on that, reserving a very rare opportunity for the Chairman to say something. Seeing it is 10.15 p.m. I want to thank Professor Jones and Dr. Savage very much

[Translation]

procesus et s'occuperait de 75 p. 100 environ . . . ainsi le fonctionnaire qui refuse de divulguer des renseignements se rendrait compte qu'il a tort. Vous avez parlé de directives. S'il existe des directives, le fonctionnaire qui les transgresse devrait reprendre de ses actes.

Le sénateur Godfrey: Il s'agit ici d'un droit d'appel intégral et non d'un simple droit d'appel sur une question de droit.

M. Baker: Oh, mais le droit d'appel intégral existerait! Je ne veux pas restreindre le droit d'appel. Cependant, je ne voudrais pas faire appel à un juge en raison de toutes les formalités que cela implique, parce que le tribunal en question n'est pas un tribunal pour avocats mais un tribunal pour les particuliers, si je ne m'abuse. Ainsi les choses pourraient être expédiées.

M. Savage: Je pense que votre idée de tribunal rejoint notre proposition de commissaire. Je pense toutefois que tout tribunal ou toute commission doit regrouper des juristes sans quoi on risque de commettre des erreurs de droit et une question serait révisée à cause d'erreurs de droit, ce qui serait une perte de temps. Ce qui est intéressant ici, c'est le contenu des documents. Je ne verrais pas d'objection à ce qu'on donne un rôle aux commissaires qui leur permettrait de prendre des décisions rapides et nettes; Je pense qu'on pourrait présenter au début les arguments par écrit si l'affaire n'est pas trop complexe et si on pouvait se passer de toute audience. Le rôle du commissaire à mes yeux serait d'agir très rapidement. Je crois que ce qui nous inquiète tous, et cela remonte à notre discussion avec le sénateur Godfrey, du fait que si vous permettez un droit d'appel général avec faculté d'interjeter appel, il faudrait alors le libeller de telle façon que les tribunaux ne puissent refuser ce droit au gouvernement fédéral dans le cas où le tribunal pense qu'il y a eu vexation. On prend presque pour acquis que ce sont les particuliers qui seront les personnes contrariantes. Il est relativement facile de traiter d'un accord de permission d'appel mais on pourrait avoir le cas où on dirait: «A ces dernières 500 causes le ministère a dit non et a refusé de collaborer. Il veut maintenant faire appel auprès des tribunaux pour toutes ces causes et il se montre donc vexatoire et ne devrait pas obtenir le droit d'appel».

Le coprésident (M. Baldwin): Pour terminer, permettez-moi de faire remarquer que vous examinez des situations où les faits n'entrent pas en cause. Vous examinez des documents écrits, indubitables, qui donneront bien rarement lieu à contestation. Vous prenez ces documents et les comparez à la loi qui dit que tous les documents sont susceptibles d'être dévoilés sauf telle et telle exception et alors dans 999 cas sur mille cela devient une question de droit à trancher.

Permettez-moi de terminer sur ces paroles puisque c'est bien rarement que le président a l'occasion de dire quelque chose. Vu qu'il est 10h15 du soir, je tiens à remercier le professeur

[*Texte*]

indeed for their very useful brief. It was good of them to stay here. I thank the Committee for staying. It has been a very, very useful evening indeed. Thank you.

Professor Jones: Thank you, Mr. Chairman.

[*Traduction*]

Jones et M. Savage pour leur mémoire très instructif. Je remercie le Comité car la soirée a été des plus fructueuses. Merci.

M. Jones: Merci, monsieur le président.

APPENDIX "RSI-5"

RESOLUTION ON FREEDOM OF INFORMATION
AND ACCESS TO ADMINISTRATIVE DOCUMENTS

In order to promote academic and independent research in the social sciences and a more fully informed public discussion of governmental affairs, a public right of access to administrative documents ought to be established by federal and provincial laws in Canada, similar to the laws that establish this right in the United States and Scandinavia. So that this right may be effectively enforced, the categories of documents to be kept secret ought to be clearly and narrowly defined, and if a request for a document is refused there ought to be an appeal to a body independent of the government of the day, such as a court or an ombudsman (or preferably both, as in the Scandinavian countries).

Passed by the Board of Directors
of the Canadian Political Science
Association on November 19, 1977

APPENDIX "RSI-6"

FREEDOM OF INFORMATION
AND
FREEDOM OF THE PRESS
GO HAND-IN-HAND

A BRIEF

submitted to the Ontario Commission
on Freedom of Information and Individual Privacy
by the
Canadian Daily Newspaper Publishers Association

Suite 214
321 Bloor Street East
Toronto, Ontario M4W 1E7

October 13, 1977

FREEDOM OF INFORMATION AND FREEDOM OF THE PRESS GO HAND-IN-HAND

We accept as a tenet of a democratic society the common right to freedom of speech. And we believe that freedom of the press, with which we are most immediately concerned and involved, is an exercise of that right to free speech.

That freedom -- enunciated in A Statement of Principles, adopted by this Association in April, 1977 -- is the right to inform, to discuss, to advocate, to dissent. As such, it is no more than the right of every person, nor no less.

We subscribe to the premise that truth emerges from free discussion and free reporting, and that both are essential to foster and preserve a democratic society.

That said, it follows that unfettered discussion cannot occur when the fullest range of information is unavailable, or when its flow is restricted.

It should be added that we in the press, along with those who govern, would do well to occasionally remind ourselves of the notion of trust and service. It needs to be part of our individual and collective perception of, and attitude toward, our community.

If there is distrust of our institutions -- political, commercial, educational -- it is due in large measure to the lack of information those institutions provide about themselves. The public perceives that governments, for instance, are increasingly unapproachable, distant, secretive. They are not accountable -- or are seen to be not accountable, which, in the final analysis, matters a great deal.

If this is not corrected, the process reversed, surely the very foundations of our democratic structures are jeopardized.

Democracy, in its most elementary definition, implies participation. We argue that members of a society cannot participate fully in discussion affecting their lives unless they know the facts which have been gathered in their name with their money. Their rights vanish in time when decisions are made for them under a cover of secrecy.

With much of the foregoing in mind, the Canadian Daily Newspaper Publishers Association, at its annual meeting in Toronto April 21, 1977, unanimously endorsed the following resolution:

"WHEREAS openness of government is essential for participatory democracy;

AND WHEREAS access to information is a prerequisite to the exercise of other fundamental rights and freedoms;

AND WHEREAS the citizens of Canada have no legal right to government information;

AND THEREFORE BE IT RESOLVED that the Canadian Daily Newspaper Publishers Association urges that access to information legislation be enacted by the Parliament of Canada and all provincial legislatures in Canada creating a statutory right of persons to obtain access to information held by all governments or their agencies, subject only to a limited list of narrowly defined exceptions, with any refusal to provide such information and any unreasonable delay or costs subject to review and enforcement by the courts on the merits with the burden of proof on

FREEDOM OF INFORMATION AND FREEDOM OF THE PRESS GO HAND-IN-HAND

We accept as a tenet of a democratic society the common right to freedom of speech. And we believe that freedom of the press, with which we are most immediately concerned and involved, is an exercise of that right to free speech.

That freedom -- enunciated in A Statement of Principles, adopted by this Association in April, 1977 -- is the right to inform, to discuss, to advocate, to dissent. As such, it is no more than the right of every person, nor no less.

We subscribe to the premise that truth emerges from free discussion and free reporting, and that both are essential to foster and preserve a democratic society.

That said, it follows that unfettered discussion cannot occur when the fullest range of information is unavailable, or when its flow is restricted.

It should be added that we in the press, along with those who govern, would do well to occasionally remind ourselves of the notion of trust and service. It needs to be part of our individual and collective perception of, and attitude toward, our community.

If there is distrust of our institutions -- political, commercial, educational -- it is due in large measure to the lack of information those institutions provide about themselves. The public perceives that governments, for instance, are increasingly unapproachable, distant, secretive. They are not accountable -- or are seen to be not accountable, which, in the final analysis, matters a great deal.

We recognize that a great deal of government information--non-sensitive information -- is regularly made public to and through the press. That's well and good, and as it should be, but it hardly is sufficient.

On occasion, the press obtains government information because an official or a civil servant is afraid of publicity which could occur if answers are not forthcoming. This, however, is the exception rather than the rule. Often, the press is as frustrated in its attempts to get information as is the public-at-large.

Other times, civil servants, concerned about what is not made freely available, arrange "leaks" to the press. We don't believe that civil servants should have to resort to such measures. And a comprehensive Freedom of Information Act would render those measures unnecessary. Because ultimately, elected members, the press, and the man on the street will know what lies behind government policy decisions.

We most definitely recognize the responsibility which rests on the press to report the effect of documents accurately and in a balanced manner, and in a way which will not be unnecessarily destructive of individual reputations.

We are confident that this Commission's research activities will include a thorough examination of existing FOI models in democratic constituencies.

We are convinced that the question all of us face at this time is not whether there will be a law, but rather, what type of bill will evolve.

This Commission is to be commended for its dual thrust on freedom of information and individual privacy. The issues are closely related. Individuals must know the information on which a government bases its decisions. Of equal importance is to know the kind of information about an individual which is stored in data files, and who has access to that information.

We are fully conscious of personal privacy concerns. Indeed, this Association's Statement of Principles, regarding the practice of journalism, recognizes that every person has a right to privacy and says: "There are inevitable conflicts between the right to privacy and the public good or the right to know about the conduct of public affairs. Each case should be judged in the light of common sense and humanity."

We must emphasize that freedom of information is not an abstract phrase. It must be regarded as a clearly-identified precept, for the benefit of all in our society. FOI is not only a means whereby the press can obtain fascinating stories nor only a means for means for members of the Opposition to get ammunition for legislative debate. Although, it should go without saying, FOI should, legitimately, produce both these effects.

Ralph Nader, managing trustee of the Centre for Study of Responsive Law in Washington, had this to say about FOI:

"Information is the currency of democracy. It is the citizen's method of truly participating in the democratic procedure rather than every four years at election time. It means that vested interest groups can comment on reports made by government; it means that the average citizen will have the opportunity to approach a government department or agency and know that information will be available to him that it is a truly inherent right."

By extension, the same holds true for the press, for it is a surrogate of the public. And we reaffirm the role of the press as a vital, integral participant in democratic procedure.

In summary, this Association believes that a Freedom of Information Act must declare, as its underlying purpose, that all documents held by governments and government agencies be available - unless specifically exempted.

Exemptions must be narrowly and carefully spelled out and limited to cases where it has been clearly demonstrated that the public interest, in concealment, absolutely outweighs the greater public interest for disclosure.

There should be a publication, regularly updated, of indexes for all documents, incorporating descriptions of the papers so they are readily identifiable to persons wishing to make inquiries.

A province-wide system capable of receiving, cataloguing and disseminating information is required. A sweeping approach to FOI would, naturally, be tempered with economic reason. So, the right to know would have to be balanced with the need to know.

A simple, inexpensive, and expedient method of obtaining information is needed. Costs for searches and copying should be paid by the applicant, but must be kept to a minimum, a nominal fee should be levied to discourage nuisance requests.

And, as important as the basic purpose, FOI legislation must provide an appeal process. Independent judicial review would inexpensively and expeditiously hear appeals from applicants refused by government, with the onus on government to establish a valid reason for non-disclosure; decisions would be binding.

In conclusion, allow us to reiterate our conviction that public government information, with few exceptions, is trust information. We long ago accepted the principle of no taxation without due and proper representation. We now must insist on no legislation without proper and open documentation.

Thank you for your attention. We will be pleased to pursue the discussion at your convenience.

APPENDIX "RSI-7"

February 6, 1978

The Honourable Senator Forsey
Chairman
Regulations and Other Statutory
Instruments Committee
Parliament Buildings
Ottawa, Ontario

Dear Senator Forsey:-

The attached submission is the Canadian Railway Labour Association's position on Freedom of Information Legislation. Unfortunately, I am unable to appear before your committee to make our views known. I would appreciate it if you would make our submission a part of the record and to the attention of the other committee members.

Yours truly,

E. G. Abbot
Executive Secretary

Legislation on Public Access to
Government Documents

In the Speech from the Throne on October 12, 1976, your Government gave notice that a policy paper on freedom of information legislation was being prepared. On June 29, 1977, your Government published a green paper titled "Legislation on Public Access to Government Documents". The green paper does not contain any firm proposals but simply outlines the various options that your Government believes are possible in, of course, your Government's judgement as to what extent the people of Canada should have access to what your Government and the public service of Canada are doing on their behalf.

Our association after studying the green paper concludes that it is not the intention of your Government to introduce meaningful legislation to permit freedom of access to government documents at an early date. Our association will respond to the ^{green} paper for what it is, a discussion document, by giving you our views on the question of access to governmental documents. If nothing else, the green paper does indicate that your Government may be prepared to move away from the present policy of "when in doubt stamp it secret or top secret" or some of the other James Bond catch phrases.

Our association does not suggest, nor do other groups with which we are familiar advocate, that there should be access to information on policy deliberations, cabinet confidences or advice to cabinet by senior advisors. We find that the emphasis in your green paper on Cabinet deliberations serves no other purpose than to detract from the real issues surrounding the question of freedom of access to information.

The Canadian Railway Labour Association supports the broad statement of principle stated by your Government on page 3 of the green paper which reads as follows:

"What about access to documents containing information related not to persons, but to the needs of administration and policy formulation? In the past few decades, the pressures arising from population growth, technological development, improved communications, increased personal expectations, and diversification of values and life-styles have combined to involve governments in an ever-increasing variety of functions and services for an ever-increasing variety of sectors of our society. In order to carry out these activities effectively government collects, aggregates, and analyzes large amounts of data relating to public problems. As a result, government has become perhaps the most important single institutional repository of information about our society and its political, economic, social, and environmental problems. In some areas, the government is virtually the only significant source of information.

The Government believes firmly in the basic principle that since such information is developed at public expense, it ought to be publicly available wherever possible. Furthermore, the Government recognizes that government documents often contain information vital to the effective participation of citizens and organizations in the taking of public decisions in which they are interested. Access to information will strengthen the consultative process. Finally the Government regards citizens' access to the documentary basis of management and investigation of public problems as an element of monitoring which will help to maintain the probity of administration, the consistency of the handling of individual cases, and the quality of the analysis of policies and programs.

On the other hand, public discussion has generally recognized that the substantive information contained in certain government documents may be used illegitimately or unfairly, for example by foreign powers or by economic or political interests foreign or domestic, or may contain information whose release would involve an invasion of personal privacy. As well, there is the recognition of the need for sufficient confidentiality to ensure that advice provided to the Cabinet to assist it in taking decisions is tendered frankly and freely by its civil service advisers."

We believe that if any proposed legislation is based upon the aforementioned basic broad premise then your Government will at the very least be heading in the proper direction. It will be a shift from what we believe

is the underlying premise of Government at the present time. The present general rule appears to be that information should be kept hidden unless someone can produce a compelling reason for making it public. The emphasis, in our view, should be completely reversed. All information collected by Government should be released unless it can be proved beyond doubt that its disclosure would do more harm than good. An example of present policy was your Government's decision to ban the chemical sweetner saccharin, prior to the release of the federal study that was the basis for the ban. Saccharin may well need to be banned but the basis for the decision should be subjected to open discussion if necessary. This example is not an exception but reflects the rule of how ridiculously the concept of confidentiality and secrecy is being applied by your Government. It is the public's money that pays for expensive information from researchers and consultants, information upon which decisions are made affecting all Canadians. Yet your Government does not see its way clear to share this information with the people of Canada.

Our association completely supports the introduction of legislation providing public access to Government information. Canada is at this time lagging all other democracies in the western world in this area of law. We will resist the urge to / ^{wield} the much used comparison with Sweden. However, a fair comparison culturally and historically is the United States of America ^{has} which / legislated extensively to provide freedom of access to governmental information.

We find the various scenarios contained in your green paper generally

interesting, but really self-defeating if the purpose is to make more governmental information available to the Canadian public. The exemptions in most cases are so broad in their terms that they could be interpreted and used to maintain the status quo of complete secrecy.

Our association believes that all governmental factual briefs, reports, background papers, studies, consultants reports, etc., should be made available to interested parties and the Canadian public on request. Exempt from any legislation should be material that would clearly inhibit the confidentiality of what could be termed relationships between public servants and their political masters. Information protecting Cabinet confidentiality must also be protected. Access should be denied to personal information as defined in Part IV of the Canadian Human Rights Act and certain correspondence between a Member of Parliament and the public. Our association accepts that a major problem in the freedom of information concept is to decide what falls under the general terms "National Security" or "Public Interest".

The green paper states that "at the present protection for information unrelated to national security can be obtained only by applying the national security classification". In our view, unless freedom of information legislation is coupled with a complete overhaul of the "classification system" and the term "national security" is strictly defined, there will always remain the possibility that a department or member of Government will be able to put any information it wishes to keep hidden from scrutiny, under this category.

The next major problem is the provision of an appeal process testing whether or not specific information is properly being withheld by a Government department. There must be a mechanism to ascertain the validity of a decision to withhold access to any particular piece of information being sought. The green paper outlines a number of procedures that might be considered.

The case for judicial review which has the evident support, is opposed by the argument, that the courts should not be substituting their judgements for a ministerial judgement. Should the courts be expected to rule whether ministers were right or wrong in exercising responsibility on matters of national security or public interest? The fundamental is that in principle/which Canadian courts and judges who sit on them must not only be completely independent of the political process, but must also be is seen to be so. The general concept/of the independence of the judiciary.

Our association again looks to the practice and procedure used in the United States of America. The United States Congress recognized the problem of access to Federal Government information and enacted a Freedom of Information Act in 1966. In 1974, Congress strengthened this legislation. Agency refusal of requested documents can be appealed to the Federal District Courts. The decision-making mechanism for all disputes under the legislation is by the decision of a judge in a court of law.

Authoritative studies identify that this Act works. Further, U.S. authorities agree that without the Court appeal mechanism, the Act would not work. One Federal District Court ruling under the Act in the case

Vaughan vs. Rosen (11) in 1975 determined the following:

(1)

A requester can file a Court claim on expiration of either ten working days after the agency's receipt of the initial request or twenty working days after the requester appeals a refusal of information to the head of an agency.

(2)

The burden of proof as to why a document or documents should not be released is upon the government.

(3)

The Court can order ~~THAT~~ the government furnish ~~THE~~ requested documents or documents relating to a specific subject matter the following information:

- (a) itemization and classification for related documents;
- (b) an index of related documents;
- (c) legal arguments to specifically explain the legal basis for finding documents exempt.

(4)

The Court can order an in-camera inspection of the documents; that is, an inspection by the presiding Judge and the government only.

(5)

The Court can order that attorney fees for the appeal be paid by the government.

Our association believes that a judicial officer can be properly made aware of all of the factors in a freedom of information appeal and the necessary procedures are available on how to resolve any difficulties no matter how politically sensitive, without loss of credibility in fact or appearance, on the part of the judiciary.

We, therefore, support the concept of a form of judicial review for inclusion in your Government's freedom of access legislation. In our opinion, after closely reviewing the other alternatives, this is the only manner in which the principle of freedom of access to Governmental information can in reality operate in a fair and unbiased manner.

APPENDIX "RSI-8"

FREEDOM OF INFORMATION

A BRIEF SUBMITTED TO THE GOVERNMENT OF CANADA

by the

CANADIAN ASSOCIATION OF UNIVERSITY TEACHERS

January, 1978

PREAMBLE

There has been a great deal of debate during the last few years on the need for a freedom of information act in Canada. Similar legislation already exists in the United States, Sweden, Finland, Denmark and Norway. Australia is currently considering the implementation of a freedom of information act. In Canada, a Bill providing for more open access to government documents was presented to the House of Commons by Conservative Member of Parliament, Gerald Baldwin, in 1969. He felt that such legislation would help to some extent in alleviating the public's disaffection and cynicism about the political process. After repeated efforts to have the issue debated in the House of Commons, the matter was subsequently referred to the Committee on Regulations and Statutory Instruments of the House of Commons for consideration, which held hearings in 1975 and 1976. In February 1976, Parliament approved the Committee's recommendation favouring the implementation of a freedom of information act in Canada.

The principles inherent in Mr. Baldwin's original proposal have been supported by a growing number of organizations across the country, including the Canadian Association of University Teachers, the Canadian Labour Congress, the Canadian Bar Association, the Canadian Teachers' Federation

etc. These organizations, among many others, have officially endorsed the ACCESS brief on Freedom of Information Legislation, presented to the Government in May 1977. The Government responded in June 1977 by bringing down its long-promised Green Paper, "Legislation on Public Access to Government Documents".

This brief represents the response of the Canadian Association of University Teachers - an organization representing some 24,000 faculty and professional librarians in universities across Canada - to the federal government's invitation to respond to the issues raised in its Green Paper.

SUMMARY OF RECOMMENDATIONS

The CAUT recommends that:

1. Any freedom of information legislation be based on the public's unrestricted right to all documents held by government, with the exception of those categories outlined below:

Requests for documents on the following topics should be reviewable in camera by a court without written decision:

- i. Policies and Programmes for Defence
- ii. Policies and Programmes for Foreign Relations
- iii. Cabinet matters (factual portions excluded from exemption)
- iv. Federal-Provincial Relations (factual portions excluded from exemption)

Requests for documents on the following topics should be reviewable in camera by a court with written decision:

- i. Opinions expressed in internal working documents and memoranda (factual portions excluded from exemption)
- ii. Law enforcement investigations in progress and matters sub judice
- iii. Documents prohibited from release by statute or Order in Council

- iv. Policies on Personnel Management
 - v. Personal Privacy
 - vi. Trade secrets "or other commercial or financial information relating to commercial or financial enterprises"
 - vii. Material contained in confidential memoranda not available by law to a party other than an agency in litigation with the agency
 - viii. Material in possession of a minister not relating to the affairs of a department
2. "National security" not be an acceptable reason for declining to make information available.
 3. That appeals against the denial of admission to Canada on the grounds of National Security be covered by the Freedom of Information Act, that they be restricted to matters of defence or specific allegations of criminal activities, and that the evidence presented by the Minister be reviewable in camera without written decision.
 4. The Statistics Canada Act be amended to permit the dissemination of detailed and identifiable salary data to a university's faculty association/union or its designee in exactly the same manner as it is supplied to the university administration when the local faculty have voted to support such a policy.
 5. The reports of the Public Service Staff Relations

Board containing aggregated and non-identifiable data on salaries and fringe benefits in all sectors of the economy be made available to the public.

6. All research sponsored by government departments be governed by the provisions of the Freedom of Information Act.
7. The term "exemption" imply an "option to deny" as opposed to a "duty to deny" on the part of the department receiving a request for the release of information.
8. There be provision under the Freedom of Information Act to permit the deletion of confidential information, as defined by the list of exemptions (see recommendation 1), prior to the release of a document.
9. Each department make available to the public an index or register of all documents, including those which are classified "exempt" from release, together with reasons for withholding the document. In addition, we recommend that the updated indices be published quarterly, accumulated annually and decennially, and made available to the public at the

offices of the departments, and through the public library system.

10. The onus be on the government to demonstrate the need to withhold information falling within one of the exempt categories.
11. The present 30 year rule for the declassification of documents be reduced to 10 years.
12. The number of security classifications be reduced to two - "Top Secret" and "Secret", that the Department be required to list publicly those with the power to make such classifications, and that the numbers of people who have the power to make such classifications be drastically reduced.
13. Internal working papers and memoranda be declassified automatically after eight years except where their release would injure national defence, foreign relations, law enforcement and infringe the privacy of individuals.
14. There be a time limit of 20 working days for the production of papers with provision for a ten-day extension for requests of an unusual nature.
15. User charges for copying and searches be uniform and standard in all government departments, low in cost and subject to waiver in cases involving "public

interest".

16. Departments be required to give public notice when they intend to introduce new computer systems and that they provide Parliament and the public with a statement of their impact upon freedom of information. In addition, the CAUT recommends that a Public Advisory Committee be established in each government department to facilitate the implementation of the Freedom of Information Act.
17. That an applicant who disputes an exceptionally high search cost resulting from an application for information under the Freedom of Information Act have the right to seek arbitration of the charges by the Commissioner of Freedom of Information.
18. All appeals under the federal Freedom of Information Act be allowed to a Commissioner of Freedom of Information who shall be a judge of the Federal Court of Canada; and that appeals against the decision of the Commissioner be allowed to the Federal Court of Canada, but only on the grounds of error in law.
19. With the exception of cases which the Federal Court considers of greater importance, appeals under the Freedom of Information Act, take precedence on the docket over other cases, and that all possible steps

be taken to ensure that such appeals are expedited in every way.

20. The Freedom of Information Act authorize the Federal Court to award a successful plaintiff costs in any judicial review of an appeal.
21. The freedom of information legislation ensure that civil servants are protected legally by providing very explicit guidelines for the release of information, and by providing reasonable protection against lawsuits arising from its release - perhaps under a sharpened definition of qualified privilege.
22. Departments and Agencies provide skilled personnel to review requests under the Freedom of Information Act.
23. The legislation provide for the institution of provisions for disciplinary proceedings or sanctions against civil servants who arbitrarily or capriciously deny access to information.

'Open government is the basis of democracy. It is an essential consequence of the extension of the franchise to all adult citizens. For a democratic society is one in which the exercise of governmental power is undertaken not by an elite according to its own precepts, but by an executive accountable to the public itself for the goals of government action and the effectiveness of government performance in their achievement.'¹

An informed electorate is a vital component in the proper operation of a democracy, and the public's right to information upon which government action is based is therefore an integral part of the democratic process. Without that knowledge, effective public participation is discouraged. Yet the Green Paper, while espousing the concept of freedom of information, suggests that there are many pitfalls to its implementation - that it would lead to an "erosion of candour and comprehensiveness" of recorded dialogue between ministers and public servants, impinge upon the concept of ministerial responsibility, and diminish the role of Members of Parliament as "seekers of information" on behalf of the public.

¹ Legislation on Public Access to Government Documents, Supply and Services Canada, Ottawa, June 1977

The CAUT recognizes that it may be desirable to maintain a system that ensures the neutrality and anonymity of public servants, but rejects any suggestion that this precludes, with very few exceptions, the public's unrestricted right of access to the information contained in government files. The purpose of freedom of information legislation need not be to force disclosure of Cabinet discussions, or the political or bureaucratic advice tendered by senior civil servants to their ministers and the Cabinet, but to reveal all the factual material upon which that advice is based. If, in referring to the term "erosion of candour and comprehensiveness", it means that in giving advice civil servants will be far more reluctant to reveal their personal prejudices and other biases not related to their special training, then we believe that freedom of information legislation would be beneficial. Likewise, should the advice be based on theories or assumptions which are outmoded or open to dispute, it would be desirable for this information to be made available so that differing opinions may be taken into consideration before decisions are made. There is no evidence that there has been any erosion of candour or comprehensiveness on the part of American civil servants since the introduction of freedom of information legislation, and one must not assume that their Canadian counterparts would be intimidated by similar

legislation. The preservation of anonymity could be ensured by a provision which would permit deleting the name(s) of the public servant(s) or those portions of a document which would reveal his/her identity.

Nor does the CAUT accept the notion that freedom of information legislation would interfere with ministerial responsibility. In the first place, CAUT favours a loosening of the restrictions in the guidelines for the production of papers to parliament which currently prevent Members of Parliament from being able to secure documents by means of parliamentary questions to the minister responsible. If ministerial responsibility means anything, it must mean effective control of the executive by Parliament. This will only be possible if Parliament can inform itself through virtually unfettered questioning. This procedure should, however, be reserved for issues of high consequence to the public. If every request for access to documents were to be processed through the House of Commons, the log-jam would be incredible. Thus it is essential that other avenues for the securing of information be available. Hence the support by the CAUT for a generalized right of access subject to certain limitations, with disputes being adjudicated by the courts. The codification of rules on the functioning

of the executive does not impair ministerial responsibility. This process has been a feature of parliamentary life in Britain since the 17th century, if not before, and in Canada since responsible government. The ministers are still responsible to Parliament; their responsibilities are merely more clearly delineated by sure rules. Nor is judicial review foreign to the Canadian constitution. The courts already exercise powers by which they can rule the actions of a government ultra vires.

Who Has a Right to Information?

It is axiomatic that any effective freedom of information legislation must be based on the unrestricted right of access by every individual or organization in Canada to information held by government. The CAUT rejects any requirement which obliges an individual or organization to establish a "special interest" in the matter under consideration over and above that of the general public before being able to obtain the documentation in question.

Exemptions

The CAUT supports the principle of freedom of information and of the public's right to information contained in government files, but, at the same time, acknowledges the right of governments to withhold the release of documents

in certain precisely defined categories of information.

The present method for the release of information is based on the assumption that all information - which is collected and paid for at public expense - is the exclusive property of the government and can be withheld from release if the minister so decrees. The provisions of the Official Secrets Act and the oath of secrecy that civil servants are obliged to swear upon appointment serve merely to buttress the notion that the public has no right to the information held by government. Section 41(2) of the Federal Court Act reinforces this concept.

The rules listed in the guidelines for the production of papers, which were imposed by the government of the day upon Members of Parliament in 1963, were intended to provide a mechanism whereby they could secure information about the operations of government. However, the definitions of exempt categories of information are far too broad and ill-defined, and have proven to be too restrictive. Indeed, the catchall provisions permit a minister to decline to reply at his discretion.

The list of possible exemptions cited in the Green Paper, despite a proposed contraction from the present sixteen to

nine, is similarly far too broad and ill-defined, and given the long history of government secrecy, is unlikely to be any more effective than the current guidelines in enabling Members of Parliament and the public to obtain the information they need. CAUT recommends that the exemptions in the guidelines be narrowed so as to ensure effective ministerial responsibility.

1. The CAUT recommends that any freedom of information legislation be based on the public's unrestricted right to all information held by government, with the exception of those categories outlined below:

Requests for documents on the following topics should be reviewable in camera by a court without written decision:

- i. Policies and Programmes for Defence
- ii. Policies and Programmes for Foreign Relations
- iii. Cabinet matters (factual portions excluded from exemption)
- iv. Federal-Provincial relations (factual portions excluded from exemption)

Requests for documents on the following topics should be reviewable in camera by a court with written decision:

- i. Opinions expressed in internal working documents and memoranda (factual portions excluded from exemption)
 - ii. Law enforcement investigations in progress and matters sub judice
 - iii. Documents prohibited from release by statute or Order in Council
 - iv. Policies on Personnel Management
 - v. Personal Privacy
 - vi. Trade secrets "or other commercial or financial information relating to commercial or financial enterprises"
 - vii. Material contained in confidential memoranda not available by law to a party other than an agency in litigation with the agency
 - viii. Material in possession of a minister not relating to the affairs of a department.
2. The CAUT recommends that "national security" not be an acceptable reason for declining to make information available. It has been our experience, particularly in immigration cases, that the government tends to use a rather vague definition of what might constitute a danger to this country, and that the term has evolved into a convenient catchall category for the government.

We understand that the United States Congress was unable to agree on a clear and precise definition of "national security" and thus opted for more precise words such as "foreign policy" and "national defence". The following extract from the Canadian Bar Association brief, Freedom of Information in Canada - Will the doors stay shut?, we believe illustrates the point.

The following is an excerpted colloquy between Rep. Moss, Chairman of the House Subcommittee which considered the original FOIA, and Deputy Assistant Secretary of State for Public Affairs, Wm. D. Blair, Jr., who helped draft Exec. Order No. 11,652:

(Mr. Blair) National security, or national defence, whichever phrase you prefer, does in the modern world involve things other than military.

Surely what you had in mind in the relevant clauses of the legislation...was to indicate the committee's recognition that our national security today depends on things like balance of payments, economic affairs, foreign assistance, things totally....

(Mr. Moss) You are making an excellent case for exactly the reason why we decided not to use national security... . We

decided to use defence and then go on directly to a specific field, foreign policy, not national security, because we were convinced that national security would be so broadly construed as to be a catchall for everything that it was like having no qualification at all. We felt that foreign policy was definable because a country has a policy. It is enunciated from time to time by the President... .

Source: Hearings on United States Government Information Policies and Practices--Security Classification Problems Involving Subsection (b) (1) of the Freedom of Information Act Before a Subcommittee of Government Operations Committee, 92d Cong., 2nd Sess., pt. 7, (1972), at p. 2485.

See also, Id., at p. 2470, where Rep. Moss comments "In sixteen years of chairing the Foreign Operations and Government Information Subcommittee... I could never find anyone who could give me a definition of national security."¹

3. As we have mentioned in recommendation 2, "national security" has been cited frequently by the Minister of Immigration in refusing to admit an academic to

¹Rankin, T. Murray, Freedom of Information in Canada: Will the doors stay shut?, a research study prepared for the Canadian Bar Association, August 1977.

Canada as a landed immigrant or visitor. The most recent examples of this have been the cases of Professor Istvan Meszaros in 1973 and Professor Andre Gunder Frank in 1977 - both of them Marxist scholars of international renown, both of whom were denied entry to Canada on the grounds that their admission would not be in the public interest. The minister refused to advise them of the nature of the allegations made against them. The ensuing damage to their reputations, their embarrassment in being unable to defend unspecified and unsubstantiated allegations, and the difficulties and problems created not only for the university directly involved, but for the academic community as a whole require that such individuals be afforded every protection against the possible exercise of arbitrary judgement based on evidence which may be false, or inaccurate, or hearsay. In order to prevent the possible abuse of the Minister's extraordinary power, the CAUT recommends that appeals against the denial of admission to Canada be covered by the Freedom of Information Act, that they be restricted to matters of defence or specific allegations of criminal activity, and that the evidence presented by the Minister be

reviewable in camera without written decision.

4. The field of federal-provincial relations is one of paramount importance to the government of this country. Currently discussions and negotiations between both levels of government are conducted in secrecy and decisions are presented to the public as faits accomplis without reference to the legislature for debate. Recent discussion on the funding of post-secondary education provides a good example. While we recognize that this is an area in which it is essential to maintain some confidentiality, we nevertheless believe that, given the impact and ramifications of decisions taken at this level, the Canadian public has a qualified right to be privy to the information guarded under this exemption. We therefore recommend that denials of requests for information concerning federal-provincial relations be reviewable in camera without written decision and that the factual material generated in this area not be exempted.
5. One of the major obstacles facing organizations which represent the interests of a particular sector of the workforce has been the availability of timely and

detailed salary and fringe benefit data - not only within its own sphere of interest but from other sectors of the economy. This type of information is currently collected by various governmental bodies, such as the Public Service Staff Relations Board and Statistics Canada, but its dissemination is strictly controlled and restricted.

The provisions of the Statistics Canada Act permit the dissemination of aggregated salary data but prohibit the distribution of detailed and identifiable salary to anyone other than the "respondent" to the Statistics Canada questionnaire. In the field of post-secondary education, the respondent is deemed to be the university administration. It is entirely at the discretion of the university administration whether this information will be made available to the faculty association/union which represents the interests of and bargains on behalf of faculty and professional librarians. Unless the university agrees to provide this information, the bargaining process, whether under the provincial labour code or through private agreement, can be fraught with difficulties and frustration. This procedure is hardly conducive to the development of an atmosphere

of cooperation which the federal Department of Labour is striving to achieve in its 14-point proposal for the improvement of labour relations in this country. Although not within the direct purview of a Freedom of Information Act, the CAUT recommends that the Statistics Canada Act be amended to permit the dissemination of detailed and identifiable salary data to the university's faculty association/union or their designee in exactly the same manner as it is supplied to the university administration, when the local faculty have voted to support such a policy.

The CAUT recommends in addition that the reports of the Public Service Staff Relations Board containing aggregated and non-identifiable data on salaries and fringe benefits in all sectors of the economy be made available to the public.

6. The academic community has on a number of occasions voiced its serious and growing concern about government-sponsored secret research. The following excerpt summarizes the principles which we believe should govern such undertakings:

"..., government departments should be required to publish information on studies they have sponsored and researchers should be urged, as a matter of principle, to undertake only work which can be published. Many of the studies prepared for government are never publicly released. What is more serious is that they are never, therefore, available for scholarly criticism. If there were a wider appreciation of the kind and quality of research being conducted by and for government, and if the opportunity for the conduct of this research were more widely advertised, the current estrangement between government and the academic community might be alleviated. As well, one might anticipate a rather greater quality in the research prepared for government on a contract basis."¹

The CAUT therefore recommends that all research sponsored by government departments be governed by the provisions of the Freedom of Information Act.

7. The application of freedom of information legislation to the peer evaluation process of the three federal granting agencies (the Medical Research Council, the

¹Brief submitted to the AUCC Commission to study the Rationalization of University Research by the Policy and Finance Committee of the Social Science Research Council of Canada, May 25, 1972, p. 13.

Natural Sciences & Engineering Research Council and the Social Sciences & Humanities Research Council) responsible for funding university research is difficult. On the one hand some argue that any opening of these files would so reduce candour that referees' letters either would be useless or would not be written at all, particularly those from foreign sources. On the other hand others insist that justice demands that academics should see the reasons for any refusal of their applications. Otherwise it would be difficult to see how improvement could take place. The issue may, in fact, have been settled already by the application of Part IV of the Canadian Human Rights Act. In any event the Canada Council has for some time provided the comments of evaluators on an anonymous basis. The CAUT recommends that all the councils should make the evaluations available to applicants for grants (other than minor grants) but should not supply the names of the evaluators. The government should ask all three councils, once the two new councils are in place, to review the situation and to assess whether any further measures are necessary. This position is consistent with the recommendations of the CAUT in regard to material prepared by civil servants, i.e. that the

content but not the names of the authors be revealed. In addition the procedures should ensure that one researcher cannot use the freedom of information legislation to secure a copy of another researcher's submission prior to the decision of the jury.

8. The term "exemption" must imply an "option to deny" as opposed to a "duty to deny" on the part of the department receiving a request for the release of information.
9. The public's right of access to documents must not be denied because some portion of the document or the file which contains the information sought falls within the list of exempt categories. The CAUT recommends that, as in the United States, there be a provision for the deletion of confidential information, as defined by the list of exemptions, (see recommendation 1) prior to the release of a document.
10. The CAUT recommends that each department make available to the public an index or register of all documents, including those which are classified "exempt" from release, together with the reasons

for withholding such documents. We recommend that the updated indices be published quarterly, accumulated annually and decennially, and made available to the public at the offices of the departments and through the public library system.

11. The CAUT recommends that a provision in the act place the onus on the government to demonstrate the need to withhold information falling within one of the exempt categories.

Classification and Declassification

1. The CAUT believes that the present thirty year rule for the declassification and release of documents is too long, and recommends that this be reduced to ten years. However, it is not intended that the ten-year declassification rule be permitted to abrogate the personal privacy of a living person by, for instance, releasing income tax records.
2. The CAUT believes that there are at present far too many security classifications and recommends that they be reduced to two - "Top Secret" and "Secret"; that the department be required to list publicly those with the power to make such classifications;

and that the numbers of such individuals be drastically reduced.

3. While the CAUT recommends that declassification and release of documents for all exempt categories be automatic after ten years, with the exception of documents of a personal nature, it believes that declassification of internal working papers and memoranda, except where their release would injure national defence, foreign relations, law enforcement and personal privacy of private individuals, should take place automatically after eight years. The release of internal working documents concerning national defence, foreign relations, law enforcement and personal privacy would still be subject to the ten-year declassification rule. The provision for accelerated declassification would not, of course, affect the public's immediate and automatic right of access to the factual portions of those documents falling within the exemption provisions.

Time and Costs

It is accepted that the processing of applications for documents under the freedom of information legislation will impose additional administrative costs which are

impossible to gauge at this juncture. The extrapolation of the imprecise cost estimates used by the authors of the Green Paper do not provide an accurate basis for costing in the Canadian context and should, therefore, not be accepted as a reliable measure of what a right of access will cost in this country. The additional costs will be offset to some extent by the fees collected and will certainly be outweighed by the intangible benefits to our political system. These include the increased credibility of the federal government, the greater efficiency and effectiveness of officials, who, because of greater accessibility, will be more responsive to the needs of the electorate, and the increased "productivity" of Members of Parliament and their staff by virtue of their having access to the type of information which is crucial to the functioning of an elected representative.

The CAUT therefore recommends the following:

1. That there be a limit of twenty working days for the production of documents with provision for a ten-day extension for requests of an unusual nature. Experience in the United States has shown that most large departments can fulfill requests within ten days. Twenty days is, therefore, a more than generous limit. Requests of an unusual nature

should be defined as those requiring the collection of data from diverse sources within the department, or requiring the compilation and examination of voluminous amounts of separate records, or requiring consultation with another department having a substantial interest in the status of the information requested, or requiring the production of the data in a form different from the form in which it is actually stored. It is accepted that there might have to be a transitional period with more generous deadlines in order to process any flood of initial requests.

2. That user charges for copying and searches be uniform and standard in all government departments, low in cost, and subject to waiver in cases involving "public interest". While the CAUT would support reasonable search and reproduction charges, it would oppose the imposition of charges for administrative examination or review of records for a decision on release since such review is for the benefit of the government and therefore ought to be charged to the public purse.

3. With the increasing computerization of government records, it is essential that this type of record also be made available to the public and at a reasonable cost. While it is recognized that it would be prohibitively expensive to re-design current computer programmes in order to accommodate the requirements of a Freedom of Information Act, it nevertheless believes that departments should initiate procedures which accept the fact that future programmes will have to reflect the right of the public to information. The CAUT, therefore, recommends that departments be required to give public notice when they intend to introduce new computer systems and that they provide Parliament and the public with a statement of the efforts which have been made to ensure that the systems are designed so that information as required can be made available to the public efficiently. In addition, the CAUT recommends the establishment of Public Advisory Committees in each department to give guidance on ways the computer system could be designed to advance the goals of public access while maintaining personal privacy of income tax records, health, convictions, and similar matters.

4. The CAUT recommends that an applicant who disputes an exceptionally high search cost resulting from an application for access to documents have the right to seek arbitration of the charges by the Commissioner of Freedom of Information.

An Independent Review Mechanism

The CAUT has considered the various options put forward by the Green Paper concerning an appeal mechanism for a refusal to release information. We believe that such an appeal mechanism should have four essential features if the Freedom of Information Act is to be effective and credible: it must be independent, speedy, inexpensive, and accessible.

The CAUT rejects categorically the Green Paper's suggestion that a minister be the final arbiter of what can or cannot be released. It has been demonstrated time and time again that governments will resort to all types of subterfuge in order to avoid having to release anything which may be damaging or potentially damaging to their political image. The current procedure which allows a minister absolute discretion on the release of a document contravenes one of the basic tenets of the rule of law - that no one should be a judge in his own case - and its entrenchment in a Freedom of Information Act would merely lead to public scepticism and disaffection.

While reluctant to propose the implementation of procedures which would involve time-consuming and costly progression through levels of appeal, we nevertheless believe that a two-stage review mechanism would best ensure the establishment of a system which meets the four criteria we believe essential.

The first stage of appeal would be to a Commissioner of Freedom of Information authorized to order the release of information. We believe that persons appointed to the office should have expertise and wide experience with the Canadian judicial system, and that the terms and conditions of their appointment should be such as to avoid the possibility of political interference in the commissioner's functions. The appointment of a judge of the Federal Court of Canada would ensure a suitably qualified person for such an appointment. We believe that this stage of the appeal process would meet all four criteria essential for an independent review mechanism, as well as meeting the objections of those who believe that it is imperative not to add to the already overburdened workload of the courts.

Appeals against the decision of a Commissioner of Freedom of Information would be made to the Federal Court of Canada. But in order to avoid duplication, delay and overburdening the court, such appeals would be only

on the ground of an error in law.

Despite the arguments put forward by the Green Paper against the use of the judiciary in a procedure for appeal against a refusal of information, we would point out that an independent judicial review is an integral part of our current legal structure, that the judiciary is called upon daily to make decisions which touch on highly sensitive issues affecting the welfare of the nation and its citizens, and that, as the Canadian Bar Association notes there is "no constitutional legal or practical impediment [which] stands in the way of judicial involvement in the adjudication of freedom of information questions".¹

1. The CAUT recommends that all appeals under the federal Freedom of Information Act be allowed to a Commissioner of Freedom of Information who shall be a judge of the Federal Court of Canada, and that appeals against the decision of the Commissioner be allowed to the Federal Court of Canada, but only on the ground of an error in law.
2. The CAUT also recommends that, with the exception of cases which the Federal Court considers of greater

¹ Op.cit.

importance, appeals under the Freedom of Information Act take precedence on the docket over other cases, and that all possible steps be taken to ensure that such appeals are expedited.

3. The CAUT recommends that any Freedom of Information Act authorize the Federal Court to award a successful plaintiff costs in any judicial review of an appeal.

The Civil Service

The attitudes of civil servants will have a significant effect on the operation of any freedom of information legislation. Administrative secrecy and the withholding of information from the public are deeply entrenched in the bureaucracy. These attitudes have been shaped by the threat of legal sanctions for the unauthorized release of information; yet there are no such sanctions for withholding information from the public. Therefore, in order to foster a more positive attitude towards the legitimacy of freedom of information legislation, the CAUT recommends the following:

1. Any freedom of information legislation must ensure that civil servants are protected legally by providing very explicit guidelines for the release

of information, and by providing reasonable protection against lawsuits arising from its release - perhaps under a sharpened definition of qualified privilege.

2. The government must recognize that freedom of information legislation will impose a need for additional personnel - of a suitably high calibre - to deal with requests for information, particularly non-routine requests which will require detailed review for segregation of exempt information. The CAUT therefore recommends that departments and agencies provide skilled personnel to review requests under the Freedom of Information Act.
3. To ensure effective implementation, the CAUT recommends that the legislation provide, as in the American act, for disciplinary proceedings/ sanctions against civil servants who arbitrarily or capriciously deny access to information.

January 9, 1978.

March 6, 1978

The Hon. Eugene Forsey
The Senate
Parliament Hill
Ottawa, Ontario
K1A 0A4

Dear Senator Forsey:

I am writing to you in your capacity as Chairman of the Joint Standing Committee on Regulations and Other Statutory Instruments to convey to you that this Association supports the Brief submitted to the Government of Canada by the Canadian Association of University Teachers on Freedom of Information (9 January 1978).

Yours faithfully,

GFA/js

G. F. Atkinson
President

March 7th., 1978

Hon. Eugene Forsey
The Senate
Parliament Hill
OTTAWA, Ontario
K1A 0A4

Dear Hon. Forsey:-

RE: FREEDOM OF INFORMATION

On behalf of the membership of the Brandon University Faculty Association (BUFA), I am writing to express support both for the passing of "freedom of information legislation", and for the inclusion within such legislation of the specific principles and proposals established in the Brief recently submitted to the Federal Government by the Canadian Association of University Teachers (CAUT).

The membership of BUFA is gratified that the Federal Government is committed to and in the process of preparing "freedom of information legislation". Such legislation would greatly enhance democratic processes in this country. Moreover, it will also create pressures on Provincial Governments to follow suit.

There is, however, much concern amongst BUFA members that the legislation which results from current deliberations could fall short of what is needed to effectively open up decision-making processes in this country; in other words, there is a danger that the resulting legislation could qualify the concept of access to such an extent that the purpose of the legislation would be frustrated.

Therefore, we believe that adoption of the principles and proposals advocated by CAUT is essential to the achievement of legislation which will not only create the opportunity for, but also stimulate the public's participation in decision-making processes in this country.

Yours respectfully

Prof. Errol Black
President - BUFA

*vlg
cc CAUT

APPENDICE «RSI-5»

ASSOCIATION CANADIENNE DE SCIENCE POLITIQUE

RÉSOLUTION CONCERNANT LA LIBERTÉ
D'INFORMATION ET L'ACCÈS AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS

Pour encourager la recherche académique et indépendante en sciences sociales et pour que le public soit mieux informé des affaires gouvernementales, on devrait adopter au Canada des lois fédérales et provinciales accordant au public le droit d'accès aux documents administratifs et semblables à celles qui confèrent ce droit aux États-Unis et en Scandinavie. Pour que ce droit puisse être effectivement accordé, il faudrait définir clairement et explicitement les catégories de documents qui doivent demeurer secrets et au cas où l'on refuserait au public de produire un document, celui-ci devrait pouvoir interjeter appel auprès d'un organisme sans attache avec le gouvernement en place, comme par exemple un tribunal ou un protecteur du citoyen (ou de préférence auprès des deux, comme c'est le cas dans les pays scandinaves).

Adoptée par le conseil d'administration
de l'Association canadienne de science
politique, le 19 novembre 1977

APPENDICE «RSI-6»

Association Canadienne
des Éditeurs
de Quotidiens

Association Canadienne
des gérants de la
rédaction

INFORMATION

Un service de la Division Éditorial de ACEQ

Vol. 5, N° 9

Octobre, 1977

Liberté de l'information
et liberté de la presse
vont de pair

Nous publions ci-dessous le texte du mémoire soumis par l'ACEQ à la Commission d'enquête ontarienne sur la Liberté de l'information et la vie privée. Le mémoire a été préparé par un sous-comité de la division rédactionnelle de l'ACEQ. Il a été présenté à la Commission à une audience publique tenue à Toronto, le 13 octobre dernier.

Le droit universel à la liberté d'expression nous apparaît être un des éléments fondamentaux d'une société démocratique. Et nous croyons que la liberté de la presse, qui nous concerne et nous implique plus particulièrement, découle de ce droit à la liberté d'expression.

La liberté de presse—telle que définie dans une déclaration de principe adoptée par notre association en avril 1977—est le droit d'informer, de critiquer et de prendre partie, pour ou contre. En ce sens, il s'agit donc du même droit que celui qui est reconnu à tout citoyen. Ni plus, ni moins.

Nous posons en principe que la liberté d'information et la liberté de discussion sont essentielles à l'éclosion de la vérité, et à la survie et au progrès d'une société démocratique.

De là, il découle que la véritable discussion démocratique, franche et ouverte, est impossible si l'information n'est pas accessible dans sa totalité ou si sa diffusion est restreinte.

Nous pourrions ajouter qu'il serait bon que les gens de la presse—et ceux qui sont appelés à gouverner—se remémorent de temps à autre la notion de responsabilité et de service public, notion qu'il est nécessaire d'inscrire dans notre perception individuelle et collective de la société, et dans notre comportement envers la communauté.

Le peu d'information émanant de nos institutions—politiques, commerciales, éducatives—est pour une large part responsable de la méfiance du citoyen envers ces institutions. Le citoyen considère, par exemple, que les gouvernements deviennent de plus en plus inaccessibles, distants, cachotiers. Ce qu'il importe de constater, en dernière analyse, c'est qu'aux yeux du citoyen, les gouvernements ne rendent pas compte de leurs actes—ou donnent l'impression de ne pas en rendre compte.

Si cette situation n'est pas corrigée, si le processus n'est pas inversé, ce sont les assises mêmes de nos structures démocratiques qui seront de toute évidence compromises.

La démocratie, dans sa définition la plus élémentaire, implique la participation. Nous soutenons que les membres d'une société ne peuvent participer pleinement aux débats qui affectent leur vie que s'ils connaissent les

faits compilés en leur nom et avec leur argent. Leurs droits de citoyens disparaissent au fur et à mesure que les décisions sont prises pour eux, sous le sceau du secret.

En ayant à l'esprit ce qui précède, l'Association canadienne des éditeurs de quotidiens, à son assemblée annuelle du 21 avril 1977, tenue à Toronto, a adopté à l'unanimité la résolution suivante:

ATTENDU QUE la transparence des gouvernements est essentielle à une démocratie de participation;

ATTENDU QUE l'accès à l'information est un prérequis à l'exercice des autres libertés et droits fondamentaux;

ET ATTENDU QUE les citoyens n'ont pas de droit légal à l'information gouvernementale;

IL EST EN CONSÉQUENCE RÉSOLU que l'Association canadienne des éditeurs de quotidiens exhorte le parlement du Canada et toutes les législatures provinciales à adopter des législations sur l'accès à l'information, créant un droit statutaire des citoyens à l'accès à l'information détenue par les gouvernements et leurs agences, droit limité uniquement dans des cas bien précis et délimités; tout refus de transmettre l'information et tout délai ou coût irraisonnables pourront faire l'objet d'un appel exécutoire devant les cours de justice, qui jugeront chaque cas au mérite, le fardeau de la preuve incombant au gouvernement.

Nous reconnaissons qu'une grande quantité d'informations gouvernementales—une information non-litigieuse—est diffusée publiquement, vers la presse et à travers la presse. Tout cela est bien et normal—et souhaitable—mais c'est loin d'être suffisant.

Occasionnellement, la presse obtient de l'information gouvernementale parce qu'un officiel ou un fonctionnaire craint la publicité qui pourrait advenir si les réponses ne venaient pas. Mais c'est là l'exception plutôt que la règle, car souvent la presse est tout aussi déçue, dans ses tentatives d'obtenir de l'information, que l'est le public en général.

En certaines occasions, des fonctionnaires, intéressés dans une matière qui n'est pas librement accessible, organisent des «fuites» à la presse. Nous croyons que les fonctionnaires ne devraient pas avoir à recourir à de telles méthodes. Une loi adéquate sur la liberté de l'information rendrait ces méthodes inutiles parce que, finalement, les députés, la presse et l'homme de la rue sauraient sur quoi reposent les politiques et les décisions gouvernementales.

Nous reconnaissons le plus absolument la responsabilité qui fonde sur la presse de rapporter l'effet des documents exactement et dans une manière équilibrée, et dans une manière qui sera sans nécessité destructive des réputations individuelles.

Nous sommes assurés que cette Commission inclura, dans son programme de recherches, une étude approfondie des lois existantes sur la Liberté de l'information dans des états démocratiques.

Car la question à laquelle nous sommes confrontés n'est pas de savoir s'il y aura une loi sur la Liberté de l'information, mais plutôt quel type de loi sera élaboré.

On doit féliciter cette Commission de se pencher à la fois sur la liberté de l'information et sur la vie privée car ces deux questions sont étroitement reliées. Les citoyens doivent connaître l'information sur laquelle un gouvernement puise ses décisions. Il est tout aussi important de savoir quel genre de renseignements sur les individus sont compilés dans les banques d'information, et qui a accès à ces renseignements.

Nous sommes pleinement conscients des préoccupations actuelles sur le respect de la vie privée. Notre association, dans sa Déclaration de principe sur la pratique de journalisme, reconnaît en effet que chaque individu a droit à son intimité: «Des conflits inévitables surgissent entre le droit à l'intimité et l'intérêt public, entre le droit à la vie privée et le droit d'être informé sur la conduite des affaires publiques. Le bon sens et l'humanité doivent guider le journal dans chaque cas.»

Nous voulons insister sur le fait que la liberté de l'information n'est pas pour nous une expression abstraite. Elle doit être considérée comme une règle de conduite clairement définie, à l'avantage de tous et chacun dans notre société. Une loi sur la liberté de l'information ne constitue pas seulement un moyen par lequel la presse pourra obtenir des articles intéressants, ni un moyen pour les membres de l'Opposition parlementaire de se procurer des munitions pour les débats législatifs. Encore que, il va sans dire, une loi sur la liberté de l'information devrait, légitimement, produire ces deux effets.

Ralph Nader, administrateur fiduciaire du Centre for Study of Responsive Law à Washington, affirme ce qui suit sur la pertinence d'une loi sur la liberté de l'information:

«L'information est la monnaie de la démocratie. C'est le moyen pour le citoyen de participer au processus démocratique quotidiennement et non seulement à tous les quatre ans, en temps d'élection. Cela permettra aux groupes d'intérêt organisés de commenter les documents émanant du gouvernement; cela permettra au citoyen moyen de communiquer avec un ministère ou une agence gouvernementale, en sachant que l'information lui sera accessible, et que c'est vraiment un droit reconnu.»

Par extension, cela s'applique à la presse, parce qu'elle est un substitut, un représentant du public. Nous réaffirmons ici que le rôle de la presse est vital et fait partie intégrante du processus démocratique.

En résumé, notre Association croit qu'une loi sur la liberté de l'information doit affirmer, comme son objet fondamental, l'accessibilité de tous les documents détenus par les gouvernements ou leurs agences—sauf ceux qui sont spécifiquement exemptés.

Ces exemptions doivent être strictement et soigneusement précisées, et limitées aux cas où il est clairement démontré que l'intérêt public est hors de tout doute mieux servi par le secret que par la divulgation.

Il devrait y avoir publication de répertoires, régulièrement mis à jour, de tous les documents en possession du gouvernement. Ces répertoires devraient inclure une description des documents afin qu'ils puissent être facilement identifiés par les personnes désirant faire une demande de renseignements.

Il est nécessaire de mettre sur pied, à la grandeur de la province, un système capable de recueillir, de compiler et de diffuser l'information. Des critères d'ordre économique peuvent évidemment tempérer cette approche d'envergure au problème de la liberté de l'information. Ainsi, le droit de savoir devrait être équilibré par le besoin de savoir.

La méthode pour obtenir l'information doit être simple, peu coûteuse et expéditive. Le requérant devrait défrayer les coûts de la recherche et de la transcription, coûts qui devront être maintenus au minimum. L'imposition d'un tarif nominal aurait pour effet d'écarter les demandes inutiles.

D'autre part, et ceci nous paraît aussi important que le premier point, la loi sur la liberté de l'information doit prévoir une procédure d'appel. Une instance judiciaire indépendante entendrait, à peu de frais, et avec célérité, les appels des requérants dont la demande a été rejetée par le gouvernement, le fardeau incombant au gouvernement de démontrer la validité de ses raisons pour refuser la divulgation des documents; les décisions de cette instance judiciaire seraient exécutoires.

En conclusion, permettez-nous de réitérer notre conviction qu'une information gouvernementale rendue publique—sauf quelques exceptions—est une information responsable.

Le principe qu'il ne peut y avoir de taxation sans un droit de représentation juste et équitable est depuis longtemps accepté. Il faut maintenant insister pour qu'il n'y ait pas de législation sans documentation appropriée et connue.

Nous reproduisons ci-dessous quelques extraits de la conférence qu'a donnée J. Patrick O'Callaghan, éditeur du *Edmonton Journal*, devant les membres de la faculté de droit de l'université d'Alberta. Le texte intégral est disponible auprès de l'ACEQ.

«Un journal agit comme l'intermédiaire du public dans le processus judiciaire. C'est le seul moyen pour les citoyens de s'assurer que justice est faite et que leurs droits sont respectés.

Il ne faut pas conclure que sans un journal, agissant comme son témoin non-officiel—ou son observateur, si vous préférez—le citoyen serait automatiquement trompé, ou que le riche ou le puissant déplacerait des montagnes invisibles pour contourner une loi qui est sensée s'appliquer à tous. Ma confiance dans le système démocratique de ce pays est trop grande pour que sérieusement je puisse craindre pareille chose. Mais le fait demeure que le public a le droit de savoir et, que le seul moyen pour ce faire, est que la presse le représente.

Chaque citoyen peut, en théorie, assister à un procès. C'est évidemment impossible en pratique, puisque la plupart des salles d'audience n'ont qu'un nombre restreint de places, qui sont souvent occupées par des personnes impliquées dans les événements soulevés devant la cour.

Le citoyen ne peut donc exercer son droit que par personne interposée, c'est-à-dire par la présence d'un représentant de la presse, qui a la charge de garder l'œil ouvert pour le public. La liberté de parole et la liberté de l'information sont des avantages traditionnellement gratifiés à un pays démocratique, mais ils n'ont jamais été aussi sérieusement menacés qu'ils le sont à l'heure actuelle . . .

Tout ce qu'un reporter peut faire, dans une salle d'audience, c'est de rapporter ce qui s'y dit—et encore, le magistrat ou le juge peut, par ordre de la cour, interdire toute publication. Le reporter ne peut pas interviewer les témoins, ni commenter les délibérations en cours. On a souvent l'impression que quelques journalistes acquièrent leur technique de reportage haut en couleurs en visionnant des films de Hollywood ou en parcourant les dépêches de la presse américaine qui, elle, agit dans un contexte de normes et de procédures judiciaires tout à fait différent . . .

Nous ne recherchons pas la permission de publier n'importe quelle histoire sensationnelle, comme le fait la presse américaine. Ce sur quoi nous insistons, c'est que notre société continue à être ouverte, une société où les chefs d'accusation sont portés et examinés publiquement, où les accusés ont le droit de se défendre publiquement, et où les inculpés voient leur nom réhabilité, si tel doit être le résultat au terme des procédures. D'autre part, si les chefs d'accusation donnent effectivement lieu à des procès concluants, le public a alors le droit de savoir qu'il est protégé contre les éléments nuisibles de la société.

Si nous n'avions pas de procédure telle que l'enquête préliminaire, la police pourrait arrêter les gens à l'aveuglette, les détenir pour n'importe quelle raison sans pour autant porter d'accusation et les personnes interrogées n'auraient aucun recours pour se prémunir contre un traitement aussi injuste.

Aussi longtemps que la loi exige de la police qu'elle porte des accusations ou qu'elle abandonne ses poursuites faute de preuve, l'enquête préliminaire devient l'unique façon de peser ce genre d'information. Les citoyens savent que personne n'est détenu contre sa volonté, secrètement, dans un poste de police. L'enquête préliminaire est considérée, sans plus, comme une façon d'évaluer la pertinence de la preuve.

Ce serait un jour triste pour la liberté si jamais la crainte de poursuites pour mépris de cour éloigne les citoyens de leur droit de critiquer les cours de justice et leurs jugements. Or, comment les citoyens pourraient-ils évaluer si un jugement est juste et équitable si on nie le droit de connaître le nom des personnes impliquées ou les détails de la présumée infraction à la loi?

L'autorité et le prestige de la cour doivent être maintenus, et je peux dire cela en toute sincérité, ayant été condamné pour mépris de cour. Mais en défendant ce principe, on doit se rappeler que la règle du droit vise à protéger les libertés des individus.

Les libertés des citoyens seront compromises si jamais on a recours à un système judiciaire administré derrière des portes closes, loin des yeux et des oreilles du public. Les portes des cours de justice doivent rester grandes ouvertes et la façon d'y arriver c'est de maintenir le rôle de la presse en tant qu'observateur et informateur.

Nous ne devons pas laisser la justice devenir une succursale secrète de la Chambre introuvable. Ou, aurions-nous oublié pourquoi la Magna Charta et les nobles vaillants de Runymede ont acquis autant d'importance dans l'histoire du monde occidental?

Tant que la justice est ouverte et soumise à la publicité des journaux, il y a moins de risque que les cours de justice, les juges, la police ou d'autres personnes en autorité puissent mépriser les libertés des citoyens. On a voulu que notre système juridique et judiciaire évite justement cela; ne nous amusons pas à le bricoler.

Des professeurs de journalisme s'unissent

Des représentants de collèges communautaires de la province d'Ontario se sont formés en association: l'Ontario Journalism Education Association. Le but de cet organisme est d'améliorer la communication entre ses membres et de promouvoir le journalisme sous ses deux aspects de profession et d'industrie.

Bob Huggan, professeur de journalisme au Loyalist College de Belleville, a été élu président de la nouvelle association. Il a déclaré que l'OJEA sera un agent de coordination et fournira l'opportunité de poursuivre le développement professionnel des cours.

«L'OJEA travaillera en relation étroite avec la presse écrite et parlée pour mettre au point des programmes de cours adaptés à ses besoins.»

Robert M. Pearson, éditeur du Windsor *Star*, a été choisi vice-président, et Jim Smith de l'Humber College à Toronto, secrétaire-trésorier.

Le conseil d'administration est composé de professeurs de journalisme et de représentants de l'industrie: Ils sont: Hodgkinson, St. Clair College de Windsor; Bob Louks, Algonquin College d'Ottawa; Billy Swan, Durham College d'Oshawa; Ben Rose, Sheridan College d'Oakville, Nelson Skuce, gérant de la rédaction de l'Ottawa *Citizen* (représentant des quotidiens); et J. Earl Morrison, éditeur de la Picton *Gazette* et Napanee *Beaver* (presse communautaire).

Des représentants des secteurs des périodiques de la radiodiffusion seront nommés sous peu.

Dix des quinze collèges communautaires qui offrent des programmes d'étude en journalisme étaient représentés à l'assemblée de fondation, de même que l'université Carleton d'Ottawa. Huggan a déclaré que les cinq autres collèges de l'Ontario avaient manifesté leur intention d'appuyer l'association. Les facultés de journalisme de Ryerson et de l'University of Western Ontario ont aussi exprimé leur intérêt envers l'OJEA.

Entretemps, un comité de direction provisoire se réunira à l'université de Windsor, le 12 novembre prochain, pour étudier la possibilité de former une association nationale des éducateurs et des représentants du monde des communications et de la recherche.

Garth Jowett, chef du département d'études en communication à l'université de Windsor, est le catalyseur de cette initiative.

Cette réunion de mois prochain est le résultat d'une session d'étude réunissant, en août dernier, des éducateurs et d'autres personnes intéressées au monde de l'information au Canada. Cette réunion s'est tenue au Wisconsin dans le cadre de l'assemblée annuelle de l'Association for Education in Journalism.

En bref

L'assemblée annuelle de 1978 de l'Association canadienne des gérants de la rédaction aura lieu du 23 au 27 mai à l'hôtel Banff Springs. L'ordre du jour portera sur les innovations dans le domaine du marketing des quotidiens et comprendra un panel qui traitera des relations presse-police. Le président actuel de l'ACGR est Charles Bell du Regina Leader-Post... Dave Henshaw, gérant de la rédaction au Barrie Examiner est maintenant en poste au Kelowna Courier. Lui succède Sean Finlay, qui occupait depuis deux ans le poste de chef des nouvelles... Hartley Steward est rédacteur en chef de The City Magazine, la publication-couleurs insérée dans l'édition dominicale du Toronto Star, qui a vu le jour le 16 octobre... John Di Fazio est le nouvel éditeur et gérant général du Sentinel-Review de Woodstock. Il faut auparavant gérant de la production au bureau-chef de Thompson Newspapers à Toronto. Di Fazio est le successeur de Garnet Dundas à Woodstock... Dona Harvey et le nouveau rédacteur en chef du Winnipeg Tribune. Elle était auparavant gérante de la rédaction et succède à Gerry Haslam, qui est maintenant directeur des communications internes chez MacMillan Bloedel Ltd. à Vancouver. Lyle Sinkewicz, qui était adjoint au gérant de la rédaction, est maintenant gérant de la rédaction... Dave Chenoweth est maintenant le directeur des pages de spectacles à la Gazette de Montréal... Alvin (Doc) Savage a pris sa retraite après avoir été employé pendant 35 ans au Halifax Chronicle-Herald et Mail-Star. Jusqu'à tout récemment rédacteur en chef, Savage a été gérant de la rédaction... Le Conseil de presse du Québec a exhorté le gouvernement provincial de renforcer les mesures contenues dans son projet de Loi sur la protection de la jeunesse, de façon à permettre la couverture par la presse des procès impliquant des mineurs. Le conseil a loué le gouvernement pour avoir proposé que l'adoption des causes, devant la nouvelle cour juvénile qui sera mise sur pied selon la loi, soit ouverte aux médias de communication et au grand public. Cependant, afin d'assurer un procès équitable, le Conseil de presse a proposé d'accorder aux juges la possibilité d'interdire l'accès du public en cour, tout en autorisant la présence de la presse qui agirait comme témoin impartial. Le projet de loi, tel que présentement formulé, prévoit qu'un procès doit être ouvert au public à moins que le juge en décide autrement. Un enfant d'au moins 14 ans, ou l'un ou l'autre de ses parents, peut demander le huis-clos. La loi proposée abolirait la Cour du bien-être sociale existante, qui a maintes fois été critiquée pour avoir restreint les droits judiciaires des enfants de façon arbitraire... Le Vancouver Sun s'est mérité le sixième prix annuel Roland Michener pour son reportage sur

la perquisition par effraction perpétrée par la police dans les bureaux de l'Agence de presse libre du Québec. Ce prix, créé par l'ancien gouverneur-général en 1971, est attribué pour service public méritoire, par le Press Club Canada. Une mention honorable a été accordée cette année au London Free Press pour sa série d'articles sur les quartiers marginaux du centre-ville . . . La 27^e assemblée annuelle de l'International Press Institute aura lieu du 7 au 9 mars prochain à Canberra, en Australie. Plus d'information est disponible auprès de l'ACEQ ou de Bill Heine du London Free Press, qui est président de la section canadienne de l'IPI . . . Ottawa est devenue, le mois dernier, la deuxième ville au Canada à posséder trois quotidiens de langue anglaise à grand tirage avec le lancement de Ottawa Today, un journal de format tabloïd qui paraîtra cinq jours par semaine. Le président-directeur général est W. O. Morrison; le rédacteur en chef, Charles King, auparavant de l'Ottawa Citizen; et le gérant de la rédaction, Lindsay Crysler, ancien cadre du Citizen et de Montreal Gazette . . . L'ACEQ se propose de publier un livre à la suite du séminaire rédactionnel national de ce mois sur «La presse et le débat sur la Confédération.» Ce livre, qui se vendra environ \$3.95, sortira des presses probablement au début de janvier. Il intéressera sûrement les écoles de journalisme, les gouvernements, les groupes d'études sur le Canada et les titulaires des programmes «Le journal à l'école», de même que les media et le public en général. La publication sera dans les deux langues française et anglaise.

Association canadienne des éditeurs de quotidiens

Suite 214, 321 est, rue Bloor

Toronto, Ontario

M4W 1E7

(416) 923-357

Rédacteur: Dick MacDonald

Veuillez nous faire savoir si vous désirez recevoir des copies additionnelles de ce bulletin, qui est aussi disponible en anglais.

ISSN 0381—1247

APPENDICE «RSI-7»

Le 6 février 1978.

L'hon. Sénateur Forsey
Président du Comité des
règlements et autres textes
réglementaires
Édifices du Parlement
Ottawa (Ontario)

Monsieur le sénateur,

Le mémoire ci-joint expose la position de l'Association des syndicats de cheminots canadiens sur la législation concernant la liberté d'information. Je ne puis malheureusement pas me présenter devant votre Comité pour vous soumettre nos idées, mais vous demanderais néanmoins de verser notre mémoire au dossier et de le porter à l'attention des autres membres du Comité.

Veuillez agréer, Monsieur le sénateur, mes salutations distinguées.

Le secrétaire exécutif

E. G. Abbot

La législation sur l'accès aux documents du gouvernement

Dans le discours du trône du 12 octobre 1976, votre gouvernement a annoncé qu'il préparait un document énonçant votre politique en matière de liberté d'information. De fait, le 29 juin 1977 le gouvernement publiait un livre vert intitulé: "La législation sur l'accès aux documents du gouvernement"; ce livre qui ne renferme malheureusement aucune proposition ferme, et se contente d'énoncer les grandes lignes des diverses solutions qui s'offrent au gouvernement, à son avis bien entendu, pour permettre aux Canadiens d'être informés de ce que le gouvernement et la Fonction publique du Canada font en leur nom.

Après étude du livre vert, notre association tire la conclusion que votre gouvernement n'a pas l'intention de déposer des projets de loi sérieux qui dans un avenir rapproché, donneraient libre accès aux documents du gouvernement. Notre association discutera donc de ce livre comme d'un document de travail, en vous exposant ses idées sur cette question. Le livre vert permet au moins de penser que votre gouvernement est peut-être prêt à abandonner la politique actuelle du "en cas de doute apposer le tampon secret ou très secret" ou autres phrases pièges à la James Bond.

Nous ne proposons pas, et aucun des autres groupes dont nous défendons régulièrement les intérêts ne proposent qu'il faudrait permettre l'accès aux renseignements sur les discussions en matière de politique, les confidences du cabinet ou les avis qu'il reçoit de conseillers attitrés. L'importance donnée aux délibérations du Cabinet dans votre livre vert nous paraît être une manoeuvre pour détourner l'attention des vrais problèmes entourant la question de la liberté d'accès à l'information.

L'Association des syndicats de cheminots canadiens appuie la déclaration générale de principe faite par votre gouvernement aux pages 3 et 4 du livre vert:

¹¹ Qu'advient-il de l'accès aux documents contenant des renseignements qui concernent, non des personnes, mais les exigences de l'administration et de l'élaboration de politiques? Au cours des dernières décennies, les pressions exercées par la croissance démographique, les progrès techniques, le perfectionnement des communications, la multiplication des attentes personnelles et la diversification des valeurs et des modes de vie ont amené les gouvernements à s'engager dans une variété sans cesse croissante de fonctions et de services pour un nombre toujours croissant de secteurs d'activité. Afin de s'acquitter efficacement de ses fonctions, le gouvernement recueille, rassemble et analyse de grandes quantités de données relatives aux problèmes publics; en conséquence, il est devenu sans doute le plus important dépôt institutionnel de renseignements concernant les problèmes politiques, économiques, sociaux et environnementaux. Dans certains secteurs, le gouvernement est à toutes fins utiles la seule source valable de renseignements.

Le gouvernement croit fermement au principe fondamental selon lequel, puisque ces renseignements sont recueillis aux frais des contribuables, ils doivent dans la mesure du possible être accessibles au public. Il reconnaît en outre que les documents gouvernementaux contiennent souvent des renseignements essentiels à une bonne participation des citoyens et des organismes à la prise des décisions publiques qui les intéressent. L'accès à ces renseignements renforcera le processus de consultation. Enfin, le gouvernement considère l'accès des citoyens à la documentation sur laquelle repose l'administration et l'étude des problèmes publics comme un instrument de contrôle qui aidera à préserver l'intégrité de l'administration, l'uniformité dans le règlement des cas individuels et la qualité de l'analyse des politiques et programmes.

Par contre, on reconnaît en général que les renseignements importants contenus dans certains documents du gouvernement peuvent être utilisés de façon illégale ou déloyale, par exemple, par des puissances étrangères ou par des intérêts politiques ou économiques étrangers ou canadiens, ou que leur divulgation peut porter atteinte au droit à la vie privée. On reconnaît de plus la nécessité d'une protection suffisante pour assurer que le Cabinet, dans le processus décisionnel, soit conseillé de façon honnête et spontanée par les fonctionnaires.¹¹

A notre avis, si le gouvernement fondait un projet de loi sur cet énoncé général, il adopterait au moins une bonne orientation. Car pour nous, le gouvernement s'écarterait alors de la politique actuelle, voulant que les renseignements ne soient communiqués qu'en cas d'obligation de les rendre publics. A notre avis, c'est l'inverse qui devrait être vrai, c'est-à-dire que tous les renseignements recueillis par le gouvernement devraient être communiqués à moins qu'il ne soit vraiment prouvé que leur divulgation fera plus de tort que de bien. A titre d'exemple de la politique actuelle, prenons la décision de votre gouvernement d'interdire l'édulcorant chimique, appelé saccharine, avant même que ne paraisse l'étude du gouvernement fédéral qui en

justifie l'interdiction. Il se peut fort bien que la saccharine doive être interdite, mais les raisons de cette décision devraient faire l'objet d'une discussion ouverte au besoin. Cet exemple ne constitue pas une exception, mais la règle et montre bien avec quel ridicule le gouvernement applique les notions de confidentiel et de secret. C'est à même les fonds publics et à grands frais que chercheurs et conseillers fournissent des renseignements sur lesquels reposent nombre de décisions touchant tous les Canadiens. Malgré cela, votre gouvernement ne voit vraiment pas pourquoi partager ces renseignements avec la population du Canada.

Notre Association appuie entièrement l'adoption de lois permettant l'accès du public aux documents gouvernementaux. Dans ce domaine, le Canada est loin derrière tous les autres démocraties du monde occidental. Nous ne succomberons pas à la tentation de brandir la comparaison galvaudée avec la Suède mais il est sans doute plus juste, d'un point de vue culturel et historique, d'établir une comparaison avec les États-Unis qui ont adopté de nombreuses lois en la matière.

Nous trouvons les divers scénarios mentionnés dans votre livre vert généralement intéressants, mais vraiment inefficaces s'ils ont pour but de fournir un plus grand nombre de renseignements gouvernementaux au public canadien. Dans la plupart des cas, les exemptions sont énoncées dans des termes si généraux, qu'on pourrait les interpréter et s'en servir pour maintenir le secret qui entoure actuellement le sujet.

Notre Association estime que tous les rapports de conseillers, études, documents de fonds, rapports et exposés gouvernementaux devraient être mis à la disposition des parties intéressées et du public canadien lorsqu'ils en présentent la demande. Les documents exempts de la loi seraient ceux qui porteraient manifestement atteinte au caractère confidentiel des rapports entre les fonctionnaires et leurs dirigeants politiques. Les renseignements protégeant le caractère confidentiel du Cabinet devraient également être

exemptés. Il faudrait aussi interdire l'accès aux renseignements personnels, tels que les définit la Partie IV de la Loi canadienne sur les droits de la personne, et à une certaine correspondance échangée entre un député et le public. Notre Association convient qu'un des principaux problèmes liés au concept de la liberté d'information est de décider quels sont les documents qui tombent dans la catégorie générale des documents "de sécurité nationale" ou "d'intérêt public".

Le livre vert indique qu'"à l'heure actuelle, on ne peut protéger les renseignements qui ne sont pas liés à la sécurité nationale qu'en appliquant les cotes de sécurité du système national". A notre avis, à moins que la loi sur la liberté d'information ne s'accompagne d'une réforme complète du "système de classification" et que l'expression "sécurité nationale" ne soit clairement définie, un ministère ou un membre du gouvernement aura toujours la possibilité de classer dans cette catégorie tous les renseignements qu'il voudra garder secrets.

Le problème suivant réside dans l'établissement d'un processus d'appel qui vérifierait si un ministère du gouvernement refuse à juste titre ou non de communiquer des renseignements précis. Il doit y avoir un mécanisme pour déterminer la validité d'une décision visant à interdire l'accès à un renseignement précis demandé. Le livre vert souligne plusieurs options possibles.

L'option de l'examen judiciaire, qui semble être favorisée, est contrecarrée par l'argument voulant que les tribunaux ne doivent pas substituer leur jugement à celui d'un ministre. Faudrait-il s'attendre à ce que les tribunaux décident si les ministres ont bien ou mal exercé leur responsabilité en matière de sécurité nationale ou d'intérêt public? Le principe essentiel est que les tribunaux canadiens, ainsi que les juges qui y siègent, doivent non seulement être complètement indépendants du processus politique, mais doivent également le sembler. Le concept général est celui

de l'indépendance du pouvoir judiciaire.

Notre Association fait encore une comparaison avec la pratique et la procédure suivies aux États-Unis. Le Congrès américain a reconnu le problème de l'accès aux renseignements du gouvernement fédéral et a adopté le Freedom of Information Act en 1966. En 1974, le Congrès a renforcé cette loi. Désormais, dans ce pays, on peut en appeler devant les tribunaux du district fédéral du refus d'une agence de communiquer les documents demandés. Il incombe aux juges des tribunaux de rendre jugement au sujet des différends nés de la loi.

Des études sérieuses indiquent que cette loi est efficace. En outre, les autorités américaines conviennent que, sans le mécanisme d'appel devant les tribunaux, la loi ne serait pas efficace. Une décision, rendue par un tribunal du district fédéral en vertu de la loi, a conclu ce qui suit dans l'affaire Vaughan c. Rosen (11) en 1975:

- (1) Un requérant peut présenter une requête à un tribunal à l'expiration d'un délai de 10 jours ouvrables après que l'agence a reçu la demande initiale, ou de 20 jours ouvrables après que le requérant en a appelé aux dirigeants d'une agence du refus de lui communiquer les renseignements.
- (2) Le fardeau de la preuve visant à déterminer pourquoi un ou des documents ne devraient pas être communiqués incombe au gouvernement.
- (3) Le tribunal peut ordonner au gouvernement de fournir les documents demandés ou des documents sur un sujet déterminé et contenant les renseignements suivants:
 - (a) énumération et classification de documents connexes;
 - (b) index des documents connexes;
 - (c) arguments juridiques pour expliquer de façon précise le fondement juridique de l'exemption.

- (4) Le tribunal peut ordonner la tenue d'une inspection à huis clos des documents, c'est-à-dire une inspection effectuée par le président du tribunal et le gouvernement seulement.
- (5) Le tribunal peut ordonner au gouvernement de payer les honoraires du procureur en cas d'appel.

Notre Association estime qu'un juge peut être mis au courant de tous les facteurs reliés à un appel concernant la liberté d'information. En outre, il est possible d'obtenir des renseignements sur les méthodes nécessaires pour résoudre n'importe quelle difficulté, même de nature extrêmement délicate, politiquement parlant, sans que le juge ne perde sa crédibilité réelle ou apparente.

Nous approuvons, par conséquent, l'inclusion du concept d'un examen judiciaire dans votre loi concernant la liberté d'accès. Nous estimons après avoir examiné en détail les autres options que c'est le seul moyen d'appliquer de façon juste et impartiale le principe de la liberté d'accès aux renseignements du gouvernement.

APPENDICE « RSI-8 »

LIBERTE DE L'INFORMATION

MEMOIRE PRESENTE AU GOUVERNEMENT DU CANADA

PAR

L'ASSOCIATION CANADIENNE DES PROFESSEURS D'UNIVERSITE

Janvier 1978

PREAMBULE

La nécessité d'une loi sur la liberté de l'information au Canada est beaucoup débattue depuis quelques années. Il existe une loi de cette nature aux Etats-Unis, en Suède, en Finlande, au Danemark et en Norvège. L'Australie est en train d'aviser à appliquer une loi sur la liberté de l'information. Au Canada, le député conservateur au Parlement Gérard Baldwin a présenté aux Communes en 1969 un bill assurant un plus libre accès aux documents du gouvernement. A son avis, une telle loi devait aider dans une certaine mesure à diminuer la désaffection et le cynisme du public à l'égard du processus politique. Après maints efforts en vue de la faire discuter aux Communes, la question a été subséquemment renvoyée au Comité des règlements et des textes statutaires qui a tenu des audiences en 1975 et 1976. En février 1976, le Parlement a approuvé la recommandation du Comité portant d'édicter une loi sur la liberté de l'information au Canada.

Un nombre grandissant d'organismes de tout le pays, y compris l'Association canadienne des professeurs d'université, le Congrès du Travail du Canada, l'Association canadienne du barreau, la Fédération canadienne des enseignants, etc., appuient les principes inhérents à la proposition primitive de M. Baldwin. Ces groupements, parmi de nombreux autres, ont

officiellement donné leur caution au mémoire ACCESS sur la législation sur la liberté de l'information présenté au gouvernement en mai 1977. Le gouvernement a répondu en juin 1977 en présentant son livre vert depuis longtemps promis intitulé "La législation sur l'accès aux documents du gouvernement."

Le présent mémoire constitue la réponse de l'Association canadienne des professeurs d'université, groupement qui représente quelque 24,000 professeurs et libraires professionnels des universités de tout le pays, à l'invitation du gouvernement de commenter les questions soulevées dans le livre vert.

RESUME DES RECOMMANDATIONS

L'ACPU recommande ce qui suit:

1. Que la législation sur la liberté de l'information se fonde sur le droit illimité du public à tous les documents du gouvernement, sauf ceux des catégories indiquées ci-dessous:

Les demandes de documents sur les questions suivantes devraient être révisables à huis clos par un tribunal qui n'aurait pas à rendre de décision par écrit:

- (i) Mesures et programmes concernant la défense;
- (ii) Mesures et programmes concernant les relations extérieures;
- (iii) Affaires du cabinet (les parties factuelles étant soustraites à l'exemption);
- (iv) Relations fédérales-provinciales (les parties factuelles étant soustraites à l'exemption);

Les demandes de documents sur les questions suivantes devraient être révisables à huis clos par un tribunal qui aurait à rendre une décision par écrit:

- (i) Avis exprimés dans des documents de travail et notes internes (les parties factuelles étant soustraites à l'exemption);
- (ii) Enquêtes d'application de la loi en cours et affaires sub judice;
- (iii) Documents interdits de publication par une loi ou un décret du conseil;

- (iv) Mesures relatives à la gestion du personnel;
 - (v) Vie privée personnelle;
 - (vi) Secrets commerciaux "ou autres renseignements commerciaux et financiers concernant des entreprises commerciales ou financières";
 - (vii) Renseignements contenus dans des notes confidentielles non accessibles de par la loi à une partie autre qu'un organisme en litige avec l'organisme;
 - (viii) Renseignements en possession d'un ministre et ne concernant pas les affaires d'un ministère;
2. Que la "sécurité nationale" ne soit pas une raison acceptable pour refuser de fournir des renseignements;
 3. Que les appels du refus d'admission au Canada pour des raisons de sécurité nationale relèvent de la loi sur la liberté de l'information, qu'ils soient restreints aux questions de défense ou à des allégations spécifiques d'activités criminelles et que la preuve présentée par le ministre soit révisable à huis clos sans qu'il y ait décision par écrit;
 4. Que la loi sur Statistique Canada soit modifiée de façon à permettre la communication de données détaillées et identifiables sur les salaires à une association (ou syndicat) de professeurs d'université ou à son suppléant exactement de la même façon qu'elles sont communiquées à l'administration universitaire quand les professeurs locaux ont voté à l'appui d'une telle politique;

5. Que les rapports de la Commission des relations de travail dans la Fonction publique contenant des données globales et non identifiables sur les salaires et les avantages sociaux dans tous les secteurs de l'économie soient mis à la disposition du public;
6. Que toutes les recherches parrainées par les ministères soient régies par les dispositions de la loi sur la liberté de l'information;
7. Que le terme "exemption" implique une "option de refuser" par opposition à une "obligation de refuser" de la part du ministère qui reçoit une demande de communication de renseignements.
8. Que la loi sur la liberté de l'information permette de supprimer des renseignements confidentiels, tels que définis par la liste des exemptions (voir recommandation 1), avant la communication d'un document;
9. Que chaque ministère mette à la disposition du public un index ou registre de tous les documents, y compris les documents classés "exemptés" de communication, avec mention des raisons qui en motivent la rétention. En outre, nous recommandons que les index mis à jour soient publiés trimestriellement, cumulés annuellement et tous les dix ans et mis à la disposition du public dans les bureaux des ministères et par le truchement des bibliothèques publiques;

10. Qu'il incombe au gouvernement de prouver la nécessité de retenir des renseignements relevant d'une des catégories exemptées
11. Que la règle actuelle de 30 ans pour ce qui est du déclassement des documents soit réduite à 10 ans;
12. Que le nombre de classes sécuritaires soient réduit à deux, soit "ultra secret" et "secret", et que le ministère soit tenu de publier la liste des personnes autorisées à établir de telles classes, et que le nombre de personnes ainsi autorisées soit radicalement réduit;
13. Que les documents de travail et les notes internes soient automatiquement déclassées après huit ans, sauf si leur communication devait nuire à la défense nationale, aux relations extérieures et à l'application de la loi et empiéter sur la vie privée des gens;
14. Qu'il y ait une limite de 20 jours ouvrables pour la production de documents, avec extension de dix jours dans le cas de demandes d'une nature exceptionnelle;
15. Que les frais de copie et de recherche exigés des bénéficiaires soient uniformes et normaux dans tous les ministères, peu élevés et sujets à être annulés lorsqu'il y va de l'intérêt public;
16. Que les ministères soient tenus d'en donner avis public lorsqu'ils se proposent d'établir de nouveaux systèmes informatiques et qu'ils remettent au Parlement et au public une déclaration touchant leur impact sur la liberté

de l'information. En outre, l'ACPU recommande d'établir un Comité consultatif public dans chaque ministère afin de faciliter l'application de la loi sur la liberté de l'information;

17. Que celui qui conteste l'imposition de frais de recherche exceptionnellement élevés découlant d'une demande de renseignements aux termes de la loi sur la liberté de l'information ait le droit d'en demander l'arbitrage par le Commissaire de la liberté de l'information;
18. Que tous les appels relevant de la loi sur la liberté de l'information puissent intervenir devant un Commissaire de la liberté de l'information qui soit un juge de la Cour fédérale du Canada et que les appels d'une décision du Commissaire puissent intervenir devant la Cour fédérale du Canada, mais seulement pour des raisons d'erreur de droit;
19. Que, à l'exception des affaires jugées plus importantes par la Cour fédérale, les appels relevant de la loi sur la liberté de l'information priment sur d'autres affaires et que tout le nécessaire soit fait pour assurer l'expédition de ces appels par tous les moyens possibles;
20. Que la loi sur la liberté de l'information autorise la Cour fédérale à accorder ses frais à tout plaignant qui a gain de cause dans une révision judiciaire d'un appel;

21. Que la législation sur la liberté de l'information assure la protection juridique des fonctionnaires en établissant des lignes directrices très explicites touchant la communication de renseignements et en assurant une protection raisonnable contre des poursuites découlant de leur communication, et cela peut-être par une définition plus précise de l'immunité relative;
22. Que les ministères et organismes aient un personnel qualifié pour ce qui est de l'examen des demandes relevant de la loi sur la liberté de l'information;
23. Que la législation prévoie l'institution de dispositions permettant d'adopter des procédures ou sanctions disciplinaires contre les fonctionnaires qui refusent de façon arbitraire ou capricieuse l'accès à l'information.

'Un gouvernement ouvert est l'assise de la démocratie. C'est une conséquence essentielle du fait que l'on accorde le droit de vote à tous les citoyens adultes car, dans une société démocratique, ce n'est pas une élite qui exerce le pouvoir gouvernemental selon ses propres règles, mais une administration qui doit rendre compte au public lui-même des actes du gouvernement en regard des buts visés et de l'efficacité avec laquelle le gouvernement atteint ces buts.¹'

Un électorat informé est un élément indispensable au bon fonctionnement d'une démocratie. Le droit du public à l'information sur laquelle se fonde l'action du gouvernement fait donc partie intégrante du processus démocratique. Sans cette information, la participation effective du public se trouve gênée. Pourtant, le livre vert, tout en épousant l'idée de la liberté de l'information, dit que son application se heurte à beaucoup de traquenards, qu'elle amènerait "l'érosion de la franchise et de la portée" du dialogue officiel entre ministres et fonctionnaires, irait à l'encontre de la notion de responsabilité ministérielle et diminuerait le rôle des députés pour ce qui est de "chercher à obtenir des renseignements" au nom du public.

¹ La législation sur l'accès aux documents de gouvernement, Approvisionnement et Services Canada, Ottawa, juin 1977

L'ACPU reconnaît qu'il est peut-être souhaitable de maintenir un système qui assure la neutralité et l'anonymat des fonctionnaires, mais repousse l'idée que, sauf de très rares exceptions, cela ne permet pas au public d'avoir un droit d'accès illimité à l'information contenue dans les dossiers du gouvernement. Le but de la législation sur la liberté de l'information n'a pas à être d'obliger à divulguer ce qui se discute au cabinet ni les avis politiques ou bureaucratiques formulés par les hauts fonctionnaires à leur ministre et au cabinet, mais de révéler tous les renseignements d'ordre factuel sur lesquels se fondent ces avis. Si les mots "érosion de la franchise et de la portée du dialogue" signifient que, en formulant leurs avis, les fonctionnaires hésiteront beaucoup plus à révéler leurs préventions personnelles et autres préjugés étrangers à leur formation particulière, nous estimons alors que la législation sur la liberté de l'information serait avantageuse. De même, si leurs avis devaient reposer sur des théories ou des postulats démodés ou contestables, il serait souhaitable que ces renseignements soient mis à la disposition du public afin que des vues différentes puissent intervenir avant la prise de décisions. Rien n'indique qu'il y ait eu érosion de la franchise et de la portée du dialogue chez les fonctionnaires américains depuis l'avènement de la législation sur la liberté de l'information, et il ne faut pas supposer que leurs homologues canadiens seraient intimidés par une semblable législation.

La sauvegarde de l'anonymat serait assurée par une disposition qui permettrait de rayer le nom du ou des fonctionnaires et les parties d'un document qui révélerait leur identité.

L'ACPU n'admet pas non plus que la législation sur la liberté de l'information génèrerait la responsabilité ministérielle. Tout d'abord, l'ACPU préconise de relaxer les restrictions des lignes directrices concernant le dépôt de documents au Parlement, restrictions qui empêchent actuellement les députées de pouvoir obtenir des documents par le moyen de questions parlementaires au ministre compétent. Si la responsabilité ministérielle signifie quelque chose, ce doit être le contrôle effectif du pouvoir exécutif par le Parlement. Cela ne sera possible que si le Parlement peut se renseigner par le moyen d'une interrogation pour ainsi dire tout à fait libre. Cette procédure, cependant, devrait être réservée aux affaires de haute conséquence pour le public. Si chaque demande d'accès à des documents devait passer par les Communes, l'embâcle serait incroyable. Il est donc essentiel qu'il existe d'autres voies d'accès à l'information. C'est pour cela que l'ACPU est favorable à un droit général d'accès soumis à certaines limitations, les litiges étant tranchés par les tribunaux. La codification de règles relatives au fonctionnement de l'exécutif ne porte pas atteinte à la responsabilité ministérielle.

Ce processus constitue un élément de la vie parlementaire en Grande-Bretagne depuis sinon dès avant le XVIIe siècle et au Canada depuis l'avènement du gouvernement responsable. Les ministres demeurent comptables au Parlement; leurs responsabilités ne se trouvent que plus clairement définies par des règles sûres. La révision judiciaire n'est pas non plus chose étrangère à la constitution canadienne. Les tribunaux exercent déjà des pouvoirs par lesquels ils peuvent déclarer ultra vires les actes d'un gouvernement.

Qui a droit à l'information?

On sait qu'une législation vraiment efficace sur la liberté de l'information doit se fonder sur le droit d'accès illimité de toute personne ou de tout organisme au Canada à l'information que possède le gouvernement. L'ACPU rejette toute condition obligeant une personne ou un organisme à prouver qu'elle ou qu'il portent à la question en cause un "intérêt spécial" qui dépasse celui du public en général avant de pouvoir obtenir la documentation demandée.

Exemptions

L'ACPU appuie le principe de la liberté de l'information et du droit du public à l'information contenue dans les dossiers du gouvernement, mais elle reconnaît, d'autre part, le droit qu'ont les gouvernements de refuser de communiquer des documents de certaines catégories de renseignements bien définies.

La méthode actuelle qui préside à la communication de renseignements se fonde sur le postulat que tous les renseignements -- qui sont réunis et payés aux frais du public -- constituent la propriété exclusive du gouvernement et peuvent ne pas être communiqués si le ministre en décide ainsi. Les dispositions de la loi sur les secrets officiels et le serment de secret que les fonctionnaires doivent prêter à leur nomination ne servent simplement qu'à étayer l'idée que le public n'a aucun droit aux renseignements que possède le gouvernement. L'article 41(2) de la loi sur la cour fédérale renforce cette idée.

Les règles énoncées dans les lignes directrices relatives au dépôt de documents, que le gouvernement de l'époque a imposées aux membres du Parlement en 1963, visaient à assurer des mécanismes leur permettant d'obtenir des renseignements sur les opérations du gouvernement. Cependant, les définitions des catégories de renseignements exemptées sont beaucoup trop larges et imprécises et se révèlent trop restrictives. En fait, les dispositions polyvalentes permettant à un ministre de refuser à sa discrétion de répondre.

La liste des possibles exemptions mentionnées dans le livre vert, même s'il est proposé de les réduire de leur nombre actuel de seize à celui de neuf, est de même beaucoup trop vaste et imprécise. Etant donné la longue histoire du secret gouvernemental, il est improbable que la liste en soit

beaucoup plus efficace que les lignes directrices actuelles pour ce qui est d'aider les membres du Parlement et le public à obtenir les renseignements qu'ils recherchent. L'ACPU recommande de réduire le nombre des exemptions figurant dans les lignes directrices afin d'assurer une réelle responsabilité ministérielle.

1. L'ACPU recommande que la législation sur la liberté de l'information se fonde sur le droit illimité du public à tous les documents du gouvernement, sauf ceux des catégories indiquées ci-dessous:

Les demandes de documents sur les questions suivantes devraient être révisables à huis clos par un tribunal qui n'aurait pas à rendre de décision par écrit:

- i. Mesures et programmes concernant la défense;
- ii. Mesures et programmes concernant les relations extérieures;
111. Affaires du cabinet (les parties factuelles étant soustraites à l'exemption);
- iv. Relations fédérales-provinciales (les parties factuelles étant soustraites à l'exemption);

Les demandes de documents sur les questions suivantes devraient être révisables à huis clos par un tribunal qui aurait à rendre une décision par écrit:

- i. Avis exprimés dans des documents de travail et notes internes (les parties factuelles étant soustraites à l'exemption);
 - ii. Enquêtes d'application de la loi en cours et et affaires sub judice;
 - iii. Documents interdits de publication par une loi ou un décret du conseil;
 - iv. Mesures relatives à la gestion du personnel;
 - v. Vie privée personnelle;
 - vi. Secrets commerciaux "ou autres renseignements commerciaux et financiers concernant des entreprises commerciales ou financières";
 - vii. Renseignements contenus dans des notes confidentielles non accessibles de par la loi à une partie autre qu'un organisme en litige avec l'organisme;
 - viii. Renseignements en possession d'un ministre et ne concernant pas les affaires d'un ministère.
2. L'ACPU recommande que la "sécurité nationale" ne soit pas une raison acceptable pour refuser de fournir des renseignements. L'expérience nous enseigne que, surtout dans les affaires d'immigration, le gouvernement tend à employer une définition vague de ce qui pourrait constituer un danger pour le pays et que le terme est devenu une commode catégorie fourre-tout pour le gouvernement. Sauf erreur, le Congrès

des Etats-Unis n'a pu s'entendre sur une définition claire et précise de l'expression "sécurité nationale" et a donc opté pour des mots plus précis tels que "politique étrangère" et "défense nationale". L'extrait suivant du mémoire de l'Association canadienne du barreau, La liberté de l'information au Canada - les portes vont-elles demeurer closes?, fait voir, à notre avis, ce qu'il en est.

Ce qui suit est un extrait du colloque intervenu entre le rep. Moss, président du Sous-comité de la Chambre qui a étudié le premier bill sur la liberté de l'information, et le Sous-secrétaire d'Etat adjoint aux Affaires publiques, M. Wm. D. Blair, fils, qui a aidé à rédiger le décret exécutif no 11,652:

(M. Blair) La sécurité nationale, ou la défense nationale, soit l'expression que vous préférez, comporte dans le monde moderne des choses autres que militaires.

Vous vouliez à coup sûr indiquer, dans les articles pertinents de la loi..., que le comité reconnaît que notre sécurité nationale aujourd'hui dépend de choses telles que la balance des paiements, les affaires économiques, l'aide extérieure, soit des choses totalement...

(M. Moss) Vous faites valoir de façon excellente exactement pourquoi nous avons décidé de ne pas retenir l'expression sécurité nationale... . Nous avons décidé d'employer le terme défense et de passer ensuite

directement à un domaine particulier, la politique étrangère, et non pas la sécurité nationale, parce que nous étions convaincus que la sécurité nationale s'interpréterait si largement qu'elle serait un fourre-tout au point de ne comporter aucune limite. A notre avis, il y avait moyen de définir la politique étrangère parce qu'un pays a une politique. Le Président l'énonce de temps à autre... .

Source: Audiences portant sur la politique et les pratiques du gouvernement américain en matière d'information -- Problèmes de classement sécuritaire intéressant le paragraphe b) (1) de la loi sur la liberté de l'information étudiée par un Sous-comité du Comité des opérations gouvernementales, 92e Congrès, 2e session, pt. 7 (1972), p. 2485.

Voir aussi, Id., p. 2470, où le rep. Moss dit: "Au cours des seize années où j'ai présidé le Sous-comité des opérations étrangères et de l'information du gouvernement... je n'ai jamais trouvé quelqu'un qui pût me donner une définition de la sécurité nationale."¹

3. Comme nous l'avons dit dans la recommandation 2, le ministre de l'Immigration a souvent fait état de la "sécurité nationale" pour refuser d'admettre un professeur d'université comme immigrant reçu ou visiteur. On en

¹Rankin, T. Murray, La liberté de l'information au Canada: les portes vont-elles demeurer closes?, étude réalisée pour L'Association canadienne du barreau, août 1977.

a les exemples les plus récents dans le cas du Pr Istvan Meszaros, en 1973, et celui du Pr André Gunder Frank, en 1977, tous deux érudits marxistes de renommée internationale à qui il a été refusé d'entrer au Canada pour la raison que leur admission n'était pas dans l'intérêt public. Le ministre a refusé de les informer de la nature des allégations retenues à leur endroit. Le tort subséquent fait à leur réputation, l'embarras dans lequel ils se sont trouvés du fait de ne pouvoir se défendre contre des allégations non spécifiées et non prouvées et les difficultés et les problèmes causés non seulement à l'université directement concernée, mais aussi à la collectivité universitaire en général exigent que soit accordée à de telles gens toute protection contre le possible exercice d'un jugement arbitraire fondé sur des éléments qui peuvent être faux, inexacts ou simples oïï-dire. Afin d'empêcher l'abus possible des pouvoirs extraordinaires du ministre, l'ACPU recommande les appels du refus d'admission au Canada relèvent de la loi sur la liberté de l'information, qu'ils soient restreints aux questions de défense ou à des allégations spécifiques d'activités criminelles et que la preuve présentée par le ministre soit révisable à huis clos sans qu'il y ait décision par écrit.

4. Le domaine des relations fédérales-provinciales revêt une importance primordiale pour le gouvernement du pays. A l'heure actuelle, les discussions et négociations entre le fédéral et les provinces ont lieu en secret et les

décisions sont présentées au public comme faits accomplis sans que la législature en soit saisie pour les débattre. Les récentes discussions concernant le financement de l'enseignement postsecondaire en fournit un bon exemple. Certes, c'est un domaine où il est essentiel de maintenir un certain caractère confidentiel, mais nous n'en croyons pas moins que, étant donné l'impact et les ramifications des décisions prises à ce niveau, le public a un certain droit d'avoir accès aux renseignements gardés confidentiels en vertu de cette exemption. Nous recommandons donc que le rejet de demandes de renseignements au sujet des relations fédérales-provinciales soit revisable à huis clos et sans donner lieu à une décision par écrit et que les renseignements d'ordre factuel produits dans ce domaine ne soient pas exemptés.

5. Un des grands obstacles qui confrontent les organismes qui représentent les intérêts d'un secteur particulier de la main-d'oeuvre tient à l'existence de renseignements opportuns et détaillés sur les salaires et les avantages sociaux non pas seulement dans sa propre sphère, mais aussi dans celle d'autres secteurs de l'économie. Divers organismes gouvernementaux, tels que la Commission des relations de travail dans la Fonction publique et Statistique Canada, recueillent actuellement ce genre de

renseignements, mais leur communication est strictement contrôlée et restreinte.

Les dispositions de la loi sur Statistique Canada permettent de communiquer des données globales sur les salaires, mais interdisent de fournir des données détaillées et identifiables sur les salaires à toute personne autre que le "répondant" au questionnaire de Statistique Canada. Dans le domaine de l'enseignement postsecondaire, le répondant est réputé être l'administration universitaire. Il est laissé entièrement à la discrétion de cette dernière de déterminer si les renseignements vont être mis à la disposition de l'association (ou syndicat) de professeurs qui représente les intérêts et négocie au nom des professeurs et des libraires professionnels. Sauf si l'université convient de fournir ces renseignements, le processus de la négociation, qu'il se déroule dans le cadre du code du travail provincial ou d'un accord privé, peut susciter force difficultés et frustration. Cette procédure ne peut guère créer le climat de collaboration que le Ministère fédéral du Travail s'efforce d'instaurer par sa proposition en 14 points destinée à améliorer les relations de travail au Canada. Même si cela ne relève pas directement d'une loi sur la liberté de l'information, L'ACPU recommande que la loi sur Statistique Canada soit

modifiée de façon à permettre la communication de données détaillées et identifiables sur les salaires à l'association (ou syndicat) de professeurs d'université ou à son suppléant exactement de la même façon qu'elles sont communiquées à l'administration universitaire

L'ACPU recommande, en outre, que les rapports de la Commission des relations de travail dans la Fonction publique contenant des données globales et non identifiables sur les salaires et les avantages sociaux dans tous les secteurs de l'économie soient mis à la disposition du public.

6. La collectivité universitaire a maintes fois exprimé de graves et croissantes inquiétudes au sujet des recherches secrètes parrainées par le gouvernement. L'extrait suivant résume les principes qui, selon nous, devraient régir ces activités:

"..., les ministères devraient être tenus de publier des renseignements sur les études qu'elles ont parrainées et il faudrait exhorter les chercheurs, en principe, à n'effectuer que des travaux dont les résultats peuvent se publier. Plusieurs des études réalisées pour le gouvernement ne font jamais l'objet d'un rapport public. Ce qui est plus grave, c'est qu'elles ne peuvent jamais ainsi faire l'objet d'une critique savante. Si on comprenait mieux la nature

et la qualité des recherches effectuées par et pour le gouvernement et si l'occasion de mener ces recherches étaient plus largement annoncée, l'aliénation qui existe actuellement entre le gouvernement et la collectivité universitaire pourrait peut-être s'atténuer. Aussi bien pourrait-on s'attendre à une qualité plutôt supérieure des recherches effectuées à contrat pour le gouvernement."¹

L'ACPU recommande donc que toutes les recherches parrainées par les ministères soient régies par les dispositions de la loi sur la liberté de l'information.

7. Il est difficile de soumettre à la législation sur la liberté de l'information le processus d'évaluation par des collègues des trois organismes subventionnaires fédéraux (Conseil de recherches médicales, Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie et Conseil de recherches en sciences sociales et sur les humanités) responsables du financement de la recherche universitaire. Certains, d'une part, soutiennent que l'ouverture des dossiers réduirait tellement la franchise que les lettres des répondants seraient inutiles ou qu'il ne s'en

¹Mémoire présenté à la Commission de l'AUCS chargée d'étudier la rationalisation de la recherche universitaire par le Comité de la politique et des finances du Conseil des recherches en sciences sociales du Canada, 25 mai 1972, p. 13.

écrirait pas, surtout pour ce qui est des répondants de l'étrangée. D'autres font valoir, d'autre part, que la justice exige que les universitaires voient les raisons du rejet de leur demande. Sans cela, il serait difficile d'imaginer comment les choses pourraient s'améliorer. La question a peut-être, en fait, déjà été réglée par l'application de la Partie IV de la loi canadienne sur les droits de la personne. Quoi qu'il en soit, le Conseil des arts du Canada fournit depuis quelque temps sur un pied anonyme les observations des évaluateurs. L'ACPU recommande que tous les conseils communiquent les évaluations aux candidats à des subventions (autres que les petites subventions), mais ne donnent pas le nom des évaluateurs. Le gouvernement devrait demander aux trois conseils, une fois que les deux nouveaux seront en place, de revoir la situation et de déterminer s'il faut d'autres mesures. Cette position cadre avec les recommandations de l'ACPU touchant les renseignements établis par les fonctionnaires, soit que le contenu mais non le nom des auteurs en soient révélés. En outre, les procédures devraient faire en sorte qu'un chercheur ne puisse profiter de la législation sur la liberté de l'information pour obtenir le texte de la demande d'un autre chercheur avant la décision du jury.

8. Le terme "exemption" doit impliquer une "option de refuser" par opposition à une "obligation de refuser" de la part du ministère qui reçoit une demande de communication de renseignements.
9. Il ne faut pas écarter le droit d'accès du public aux documents parce qu'une certaine partie d'un document ou du dossier qui renferme les renseignements recherchés s'inscrit dans la liste des catégories exemptées. L'ACPU recommande que, comme aux Etats-Unis, une disposition permette de supprimer des renseignements confidentiels, tels que définis par la liste des exemptions (voir recommandation 1), avant la communication d'un document.
10. L'ACPU recommande que chaque ministère mette à la disposition du public un index ou registre de tous les documents, y compris les documents classés "exemptés" de communication, avec mention des raisons qui en motivent la rétention. Nous recommandons que les index mis à jour soient publiés trimestriellement, cumulés annuellement et tous les dix ans et mis à la disposition du public dans les bureaux des ministères et par le truchement des bibliothèques publiques.
11. L'ACPU recommande qu'une disposition de la loi fasse obligation au gouvernement de prouver la nécessité de

retenir des renseignements relevant d'une des catégories exemptées.

Classement et déclassification

1. L'ACPU estime que la règle actuelle de 30 ans pour ce qui est du déclassification et de la communication des documents est trop longue et recommande de la réduire à dix ans. Cependant, la règle du déclassification au bout de dix ans ne doit pas permettre de supprimer la vie privée personnelle d'une personne vivante en communiquant, par exemple, les dossiers de l'impôt sur le revenu.
2. L'ACPU estime qu'il existe actuellement beaucoup trop de classes sécuritaires et recommande qu'elles soient réduites à deux, soit "ultra secret" et "secret", que le ministère soit tenu de publier la liste des personnes autorisées à établir des classements et que le nombre de ces dernières soient radicalement réduit.
3. Tout en recommandant que le déclassification et la communication des documents de toutes les catégories exemptées soient automatiques après dix ans, exception faite des documents d'une nature personnelle, L'ACPU croit que le déclassification des documents de travail des notes internes doit intervenir automatiquement après huit ans, sauf si leur

communication devait nuire à la défense nationale, aux relations extérieures, à l'application de la loi et à la vie privée personnelle de personnes privées. La communication des documents de travail internes concernant la défense nationale, les relations étrangères, l'application de la loi et la vie privée personnelle demeurerait soumise à la règle de déclasséement accéléré ne toucherait pas, bien entendu, au droit d'accès immédiat et automatique du public aux parties factuelles des documents relevant des dispositions d'exemption.

Délais et frais

Il est entendu que l'étude des demandes de documents aux termes de la législation sur la liberté de l'information imposera des frais administratifs additionnels qu'il est actuellement impossible de déterminer. L'extrapolation des estimations de frais imprécises utilisées par les auteurs du livre vert n'assure pas une base précise à l'établissement de ce qu'il en coûtera dans le contexte canadien et ne devrait pas donc être acceptée comme mesure sûre de ce que le droit d'accès coûtera au Canada. Les frais additionnels seront compensés dans une certaine mesure par les sommes perçues et seront certainement dépassés par les avantages intangibles assurés à notre système politique. Ces avantages comprennent la crédibilité

accrue du gouvernement fédéral, l'efficacité plus grande des responsables qui, étant plus accessibles, seront plus sensibles aux besoins de l'électorat et la "productivité" accrue des membres du Parlement et de leur personnel grâce à leur accès aux renseignements de nature cruciale pour le fonctionnement d'un représentant élu.

ACPU recommande donc ce qui suit:

Qu'il y ait une limite de 20 jours ouvrables pour la production de documents, avec extension de dix jours dans le cas de demandes d'une nature exceptionnelle. D'après l'expérience américaine, la plupart des grands ministères peuvent répondre aux demandes dans les dix jours. Un délai de 20 jours constitué donc une limite plus que généreuse. Les demandes d'une nature exceptionnelle devraient se définir comme celles exigeant la réunion de données de diverses sources au sein du ministère, la réunion et l'examen d'une masse volumineuse de dossiers séparés, la consultation d'un autre ministère très intéressé à la situation des renseignements demandés ou la production de données sous une forme différente de celle sous laquelle elles sont effectivement gardées. Certes, il faudra peut-être que s'écoule une période de transition comportant des délais plus généreux pour faire face à une inondation de demandes initiales.

2. Que les frais de copie et de recherche exigés des bénéficiaires soient uniformes et normaux dans tous les ministères, peu élevés et sujets à être annulés lorsqu'il y va de "l'intérêt public". L'ACPU appuierait la perception de frais de recherche et de reproduction raisonnables, mais s'opposerait à l'imposition de frais pour l'examen administratif fait afin de décider de communiquer ou non des dossiers puisque cet examen a lieu au profit du gouvernement et doit donc être aux frais de la bourse publique.
3. Du fait de l'électronisation croissante des dossiers gouvernementaux, il est essentiel que les dossiers électronisés soient aussi mis à la disposition du public et à un prix raisonnable. L'ACPU reconnaît qu'il serait par trop coûteux de reprendre à neuf les programmes informatiques actuels afin de répondre aux prescriptions de la loi sur la liberté de l'information, mais elle croit que les ministères devraient adopter des procédures établies en fonction de ce que les programmes futurs devront refléter le droit du public à l'information. L'ACPU recommande donc que les ministères soient tenus d'en donner avis public lorsqu'ils se proposent d'établir de nouveaux systèmes informatiques et qu'ils indiquent au Parlement et au public les efforts qu'ils ont exercés afin que les systèmes soient conçus de façon que les renseignements demandés puissent

être mis à la disposition du public d'une manière efficace. En outre, l'ACPU recommande d'établir dans chaque ministère un Comité consultatif public chargé d'indiquer comment concevoir le système informatique afin de promouvoir l'accès public aux renseignements tout en préservant le caractère privé personnel des dossiers de l'impôt sur le revenu, de la santé, des condamnations et autres questions semblables.

4. L'ACPU recommande que celui qui conteste l'imposition de frais de recherche exceptionnellement élevés découlant d'une demande d'accès à des documents ait le droit d'en demander l'arbitrage par le Commissaire de la liberté de l'information.

Mécanisme de révision indépendant

L'ACPU a examiné les diverses options exposées par le livre vert au sujet d'un mécanisme d'appel à faire jouer dans le cas où il est refusé de communiquer des renseignements. A notre avis, le mécanisme d'appel devrait comporter quatre éléments essentiels pour assurer l'efficacité et la crédibilité de la loi sur la liberté de l'information: il doit être indépendant, expéditif, peu coûteux et accessible.

L'ACPU rejette catégoriquement la suggestion du livre vert portant que le ministre soit l'arbitre final de ce qui peut ou ne peut se communiquer. Il a été maintes fois démontré qu'un gouvernement recourra à toutes sortes de subterfuges pour éviter d'avoir à communiquer quoi que ce soit qui puisse nuire à son image politique. La procédure actuelle qui laisse au ministre une discrétion absolue en ce qui concerne la communication d'un document enfreint l'un des principes fondamentaux du droit -- que personne ne doit être juge dans sa propre cause -- et l'inscription de cette procédure dans une loi sur la liberté de l'information ne ferait que susciter scepticisme et désaffection chez le public.

Tout en répugnant à proposer l'établissement de procédures qui imposeraient le parcours lent et coûteux de voies d'appel, nous estimons quand même qu'un mécanisme de révision à deux paliers assurerait le mieux l'établissement d'un système répondant aux quatre critères qui nous paraissent essentiels.

La première étape d'appel serait l'appel à un Commissaire de la liberté de l'information autorisé à ordonner la communication de renseignements. A notre avis, le titulaire de la charge devrait avoir de grandes connaissances et posséder une vaste expérience du système judiciaire canadien et les conditions de sa nomination devraient être de nature à éviter la possibilité

d'une interférence politique dans l'exercice de ses fonctions. La nomination d'une juge de la Cour fédérale du Canada au poste y assurerait la présence d'une personne bien qualifiée. A notre avis, cette étape du processus d'appel répondrait aux quatre critères essentiels à un mécanisme de révision indépendant tout en répondant aux objections de ceux qui estiment impérieux de ne pas ajouter au fardeau déjà par trop lourd des tribunaux.

C'est à la Cour fédérale du Canada qu'il serait interjeté appel de la décision du Commissaire de la liberté de l'information. Cependant, afin d'éviter le double emploi, des retards et l'encombrement de la Cour, de tels appels n'auraient lieu que pour des raisons d'erreur de droit.

Malgré les arguments avancés par le livre vert contre le recours au pouvoir judiciaire dans une procédure d'appel en cas de refus de communiquer des renseignements, nous devons signaler qu'une révision judiciaire indépendante fait partie intégrante de notre appareil juridique actuel, que les tribunaux sont quotidiennement appelés à rendre des décisions qui touchent des questions très délicates intéressant le bien de la nation et de ces citoyens et que, comme le note l'Association canadienne du barreau, il "n'est pas d'empêchement constitutionnel, juridique ni pratique qui interdise aux tribunaux de se prononcer sur des questions de liberté de l'information".¹

¹Op. cit.

1. L'ACPU recommande que tous les appels relevant de la loi sur la liberté de l'information puissent intervenir devant un Commissaire de la liberté de l'information qui soit un juge de la Cour fédérale du Canada et que les appels d'une décision du Commissaire puisse intervenir devant la Cour fédérale du Canada, mais seulement pour des raisons d'erreur de droit.
2. L'ACPU recommande aussi que, à l'exception des affaires jugées plus importantes par la Cour fédérale, les appels relevant de la loi sur la liberté de l'information priment sur d'autres affaires et que tout le nécessaire soit fait pour assurer l'expédition de ces appels.
3. L'ACPU recommande que la loi sur la liberté de l'information autorise la Cour fédérale à accorder ses frais à tout plaignant qui a gain de cause dans une révision judiciaire d'un appel.

La Fonction publique

L'attitude des fonctionnaires exercera un effet important sur le fonctionnement d'une législation sur la liberté de l'information. Le secret administratif et la dissimulation de renseignements au public sont deux choses bien ancrées dans la

bureaucratie. Cette attitude a été façonnée par la menace de sanctions légales en cas de communication non autorisée de renseignements; pourtant, il n'existe pas de telles sanctions pour la dissimulation de renseignements au public. Afin, par conséquent, de favoriser une attitude plus positive envers la légitimité de la législation sur la liberté de l'information, l'ACPU recommande ce qui suit:

1. Une législation sur la liberté de l'information doit assurer la protection juridique des fonctionnaires en établissant des lignes directrices très explicites touchant la communication de renseignements et en assurant une protection raisonnable contre des poursuites découlant de leur communication, et cela peut-être par une définition plus précise de l'immunité relative.
2. Le gouvernement doit reconnaître que la législation sur la liberté de l'information suscitera un besoin de personnel additionnel -- d'un calibre suffisamment élevé -- pour pourvoir aux demandes de renseignements, surtout les demandes exceptionnelles qui exigeront un examen détaillé afin d'écarter les renseignements exemptés. L'ACPU recommande donc que les ministères et organismes aient un personnel qualifié pour effectuer l'examen des

demandes au titre de la loi sur la liberté de l'information.

3. L'ACPU recommande que, afin d'en assurer une application efficace, la législation prévoie, comme la loi américaine, des procédures ou sanctions disciplinaires contre les fonctionnaires qui refusent de façon arbitraire ou capricieuse l'accès à l'information.

9 janvier 1978.

Le 6 mars 1978

L'honorable Eugene Forsey
Le Sénat
Colline du Parlement
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Monsieur le sénateur,

Je vous écris en votre qualité de président du Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires, pour vous informer que notre Association approuve le mémoire présenté au gouvernement du Canada par l'Association canadienne des professeurs d'université sur la liberté d'information (9 janvier 1978).

Veuillez agréer, Monsieur le sénateur, l'assurance de ma haute considération.

Le président
G. F. Atkinson

Le 7 mars 1978

L'honorable Eugene Forsey
Le Sénat
Colline du Parlement
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Objet: Liberté d'information

Monsieur le sénateur,

Je vous écris au nom des membres de la Brandon University Faculty Association (BUFA) pour appuyer l'adoption d'une loi sur la liberté d'information et l'introduction dans cette loi des principes et des propositions précises du mémoire présenté récemment au gouvernement fédéral par l'Association canadienne des professeurs d'université (ACPU).

Les membres de la BUFA se réjouissent de voir que le gouvernement fédéral s'est engagé à élaborer une «Loi sur la liberté d'information» et qu'il y travaille déjà. Cette loi contribuerait énormément au processus démocratique de notre pays. De plus elle ferait pression sur les gouvernements provinciaux pour qu'ils emboîtent le pas.

Les membres de la BUFA s'inquiètent toutefois de ce que le débat actuel débouche éventuellement sur une loi qui n'arriverait pas à vraiment libéraliser l'accès au processus de prise de décision; autrement dit, la motion d'accès à l'information serait à tel point restreinte dans le projet de loi qu'elle irait à l'encontre de l'objectif même de la loi.

Nous croyons donc qu'il est essentiel d'adopter les principes et propositions préconisées par l'ACPU pour que la loi adoptée, permette, voire même stimule la participation du public au processus de prise de décision.

Veuillez agréer, Monsieur, mes salutations distinguées.

Le président—BUFA
Errol Black



If undelivered, return COVER ONLY to:
Printing and Publishing,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7
En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Imprimerie et Édition,
Approvisionnement et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

WITNESSES—TÉMOINS

From the Canadian Association of University Teachers:
Professor Gordon Jones, President (Memorial University);
Doctor Donald C. Savage, Executive Secretary.

De l'Association canadienne des professeurs d'université:
Professeur Gordon Jones, président (Université Memorial);
M. Donald C. Savage Phd. secrétaire exécutif.

SENATE
HOUSE OF COMMONS

Issue No. 17

Thursday, March 16, 1978

Joint Chairmen:

Senator Eugene A. Forsey
Mr. Gerald W. Baldwin, M.P.

SÉNAT
CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 17

Le jeudi 16 mars 1978

Coprésidents:

Sénateur Eugene A. Forsey
M. Gerald W. Baldwin, député

Government
Publications

*Minutes of Proceedings and Evidence
of the Standing Joint Committee on*

*Procès-verbaux et témoignages
du Comité mixte permanent des*

Regulations and other Statutory Instruments

Règlements et autres textes réglementaires

RESPECTING:

Review of Statutory Instruments

CONCERNANT:

Examen des textes réglementaires



Third Session of the
Thirtieth Parliament, 1977-78

Troisième session de la
trentième législature, 1977-1978

STANDING JOINT COMMITTEE ON
REGULATIONS AND OTHER
STATUTORY INSTRUMENTS

Joint Chairmen:

Senator Eugene A. Forsey
Mr. Gerald W. Baldwin, M.P.

Vice-Chairman:

Mr. Kenneth Robinson, M.P.

Representing the Senate:

Senators:

Asselin	Ewasew
	Godfrey

Representing the House of Commons:

Messrs.

Baker (<i>Grenville-Carleton</i>)	Gauthier (<i>Ottawa-</i>
Béchar	<i>Vanier</i>)
Brewin	Hnatyshyn

COMITÉ MIXTE PERMANENT DES
RÈGLEMENTS ET AUTRES TEXTES
RÉGLEMENTAIRES

Coprésidents:

Sénateur Eugene A. Forsey
M. Gerald W. Baldwin, député

Vice-président:

M. Kenneth Robinson, député

Représentant le Sénat:

Les sénateurs:

Lafond	Riley
	Yuzyk—(7)

Représentant la Chambre des communes:

Messieurs

Holt (<i>M^{me}</i>)	Leblanc (<i>Laurier</i>)
Joyal	McKinley—(12)
Lambert	
(<i>Bellechasse</i>)	

(Quorum 7)

Les cogreffiers du Comité

Jacques Lahaie

Denis Bouffard

Joint Clerks of the Committee



MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, MARCH 16, 1978

(18)

[Text]

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments met at 11:08 o'clock a.m. this day, the Joint Chairmen, Senator Eugene A. Forsey and Mr. Gerald W. Baldwin, presiding.

Members of the Committee present:

Representing the Senate: The Honourable Senators Forsey, Godfrey and Lafond.

Representing the House of Commons: Messrs. Baldwin, Hnatyshyn, McKinley and Robinson.

In attendance: Mr. G. C. Eglington, Miss Lise Mayrand and Mr. M. Massey, Counsel to the Committee.

The Committee resumed consideration of its permanent reference section 26, The Statutory Instruments Act, 1970-71-72, c. 38. (*See Minutes of Proceedings, Thursday, November 24, 1977, Issue No. 1.*)

The Committee considered SOR/74-618 Customs Duties Reduction Regulations, amendment, SOR/74-178 Pension Benefits Standards Regulations, amendment, SOR/75-202 Protection of Securities (Loan Companies) Regulations, SOR/75-203 Protection of Securities (Trust Companies) Regulations, SOR/76-100 Protection of Securities (Cooperative Credit Associations) Regulations.

On SOR/75-626 Air Carrier Regulations, amendment.

It was agreed,—That Counsel to the Committee correspond further with the Instruments Officer of the Canadian Transport Commission with respect to certain comments by the Committee.

The Committee considered SOR/76-397 Dangerous Goods Shipping Regulations, amendment.

On SOR/77-130 Great Lakes Sewage Pollution Prevention Regulations.

It was agreed,—That Counsel to the Committee correspond further with the Instruments Officer of the Department of Transport with respect to certain comments by the Committee.

The Committee considered SOR/77-278, SOR/77-355 Pension Benefits Standards Regulations, amendments.

On SOR/77-357, SOR/77-358, Food and Drug Regulations, amendments.

It was agreed,—That Counsel to the Committee correspond further with the Instruments Officer of the Department of National Health and Welfare with respect to certain comments by the Committee.

On SOR/77-575 Chlor-Alkali Mercury Liquid Effluent Regulations, SOR/77-279 Meat and Poultry Products Plant Liquid Effluent Regulations, SOR/77-518 Potato Processing Plant Liquid Effluent Regulations.

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 16 MARS 1978

(18)

[Traduction]

Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires se réunit aujourd'hui à 11 h 08 sous la présidence de l'honorable sénateur Eugene A. Forsey et de M. Gerald W. Baldwin (coprésidents).

Membres du Comité présents:

Représentant le Sénat: Les honorables sénateurs Forsey, Godfrey et Lafond.

Représentant la Chambre des communes: MM. Baldwin, Hnatyshyn, McKinley et Robinson.

Aussi présents: M. G. C. Eglington, M^{lle} Lise Mayrand et M. M. Massey, conseillers du Comité.

Le Comité poursuit l'étude de son ordre de renvoi permanent, article 26, Loi sur les textes réglementaires 1970-1971-1972 c. 38. (*Voir procès-verbal du jeudi 24 novembre 1977, fascicule n° 1.*)

Le Comité étudie le DORS/74-618—Règlement de réduction des droits de douane—Modification, le DORS/74-178—Règlement sur les normes des prestations de pension—Modification, le DORS/75-202—Règlement relatif à la protection des titres (compagnies de prêts), le DORS/75-203—Règlement relatif à la protection des titres—(compagnies fiduciaires), le DORS/76-100—Règlement sur la protection des titres (associations coopératives de crédit).

DORS/75-626—Règlement sur les transporteurs aériens—Modification.

Il est convenu,—Que le conseiller du Comité communique de nouveau avec le préposé aux textes réglementaires de la Commission canadienne des transports concernant certains commentaires du Comité.

Le Comité étudie le DORS/76-397—Règlement sur le transport par mer des marchandises dangereuses—Modification.

DORS/77-130—Règlement sur la prévention de la pollution des Grands lacs par les eaux d'égout.

Il est convenu,—Que le conseiller du Comité communique de nouveau avec le préposé aux textes réglementaires du ministère des Transports au sujet de certains commentaires émis par le Comité.

Le Comité étudie les DORS/77-278, 77-355—Règlement sur les normes des prestations de pension—Modifications.

DORS/77-357, 77-358—Règlement sur les aliments et drogues—Modifications.

Il est convenu,—Que le conseiller du Comité communique de nouveau avec le préposé aux textes réglementaires du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social concernant certains commentaires du Comité.

DORS/77-575—Règlement sur le mercure des effluents de fabriques de chlore, DORS/77-279—Règlement sur les effluents de l'industrie de la viande et de la volaille, DORS/77-518—Règlement sur les effluents des établissements de transformation de la pomme de terre.

It was agreed.—That Counsel to the Committee correspond further with the Instruments Officer of the Department of Fisheries and Environment with respect to certain comments by the Committee.

The Committee considered SOR/77-602 N.W.T. Fishery Regulations, amendment, SOR/77-603 Food and Drug Regulations, amendment, SOR/77-604 Narcotic Control Regulations, amendment, SOR/77-676 Motor Vehicle Safety Regulations, amendment, SOR/77-721 Tilbury Slough (Partial Exception) Order, SOR/77-823 Air Transportation Tax Regulations, SI/77-210 Air Transportation Tax Remission Order, SOR/77-843 Arctic Waters Experimental Pollution Regulations, revocation.

On SI/75-85 Judges Act (Removal Allowance) Order.

It was agreed.—That Counsel to the Committee correspond further with the Instruments Officer of the Department of Justice with respect to certain comments by the Committee.

The Committee considered SOR/77-478 Prison Manufactured or Produced Goods Regulations, SOR/77-479 Removal of Reduction in Tariffs Order, SOR/77-491 Kluane Representation Work Relief Regulations, amendment SOR/77-548 Chlor-Alkali Mercury National Emission Standards Regulations SOR/77-594, SOR/77-677, SOR/77-804, Motor Vehicle Safety Regulations, amendments SOR/77-598, SOR/77-790 Atlantic Coast Marine Plant Regulations, amendments SOR/77-737 Textile Products Order, SOR/77-756 National Employment Service Regulations, amendment, SOR/77-759 Sept-Iles Crane Tariff By-law, amendment, SOR/77-773 Liquefied Petroleum Gas Regulations, amendment, SOR/77-774 Master and Engineer Dual Capacity Regulations, amendment, SOR/77-775 Oil Pollution Prevention Regulations, amendment, SOR/77-805 Safety Certificate Regulations, amendment, SOR/77-849 Boating Restriction Regulations, amendment, SOR/77-851 B.C. Turkey Marketing Levies Order, SOR/77-856 Manitoba Egg Order.

Counsel to the Committee answered questions.

The Joint Chairman authorized that certain correspondence and comments by Counsel to the Committee be printed *in extenso* in the evidence of this day's meeting.

At 12:15 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Il est convenu.—Que le conseiller du Comité communique de nouveau avec le préposé aux textes réglementaires du ministère des Pêches et de l'Environnement concernant certains commentaires du Comité.

Le Comité étudie le DORS/77-602—Règlement de pêche des territoires du Nord-Ouest—Modification, le DORS/77-603—Règlements sur les aliments et drogues—Modification, le DORS/77-604—Règlement sur les stupéfiants—Modification, le DORS/77-676—Règlement sur la sécurité des véhicules automobiles—Modification, le DORS/77-721—Ordonnance sur le bournier Tilbury (mesure d'exception partielle), le DORS/77-823—Règlement sur la taxe de transport aérien, le TR/77-210—Décret de remise de la taxe de transport aérien, le DORS/77-843—Pollution à titre expérimental des eaux arctiques, Abrogation.

TR/75-85—Décret d'application de la Loi sur les juges (allocation de transfert).

Il est convenu.—Que le Conseiller du Comité communique de nouveau avec le préposé aux textes réglementaires du ministère de la Justice concernant certains commentaires du Comité.

Le Comité étudie le DORS/77-478—Règlement sur les articles fabriqués ou produits par des prisonniers, le DORS/77-479—Décret sur l'abolition de l'abaissement des tarifs, le DORS/77-491—Règlement sur la dispense des travaux obligatoires dans la région du lac Kluane—Modification, le DORS/77-548—Règlement sur les normes nationales de dégagement de mercure par les fabriques de chlore, les DORS/77-594, les DORS/77-677, DORS/77-804—Règlement sur la sécurité des véhicules automobiles—Modifications, les DORS/77-598, 77/790—Règlement sur les plantes aquatiques de la côte atlantique—Modifications, le DORS/77-737—Décret concernant les produits textiles, le DORS/77-756—Règlement sur le Service national de placement—Modification, le DORS/77-759—Règlement sur le tarif des droits de grue de Sept-Îles—Modification, le DORS/77-773—Règlement sur le gaz de pétrole liquéfié—Modification, le DORS/77-774—Règlement sur le cumul des fonctions de capitaine et de mécanicien—Modification, le DORS/77-775—Règlement sur la prévention de la pollution par les hydrocarbures—Modification, le DORS/77-805—Règlement sur les certificats de sécurité—Modification, le DORS/77-849—Règlement sur les restrictions à la conduite des bateaux—Modification, le DORS/77-851—Ordonnance sur les contributions de commercialisation des dindons de la Colombie-Britannique, le DORS/77-856—Décret sur les œufs du Manitoba.

Le conseiller du Comité répond aux questions.

Le coprésident autorise qu'une certaine correspondance et des commentaires émis par le conseiller du Comité soient joints *in extenso* aux témoignages de la séance d'aujourd'hui.

A 12 h 15, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le cogreffier du Comité

Jacques Lahaie

Joint Clerk of the Committee

EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Thursday, March 16, 1978

• 1107

[Texte]

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Mr. Co-chairman, I see a quorum for hearing evidence and proceeding with the... Maybe I will start off with the first two or three and then...

The Joint Chairman (Senator Forsey): Fine.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): ... I will pass to you.

The first is SOR/74-618, Customs Duties Reduction Regulations, which I believe has been before us previously, has it not?

Mr. G. C. Eglinton (Adviser to the Committee): Yes.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Is anything to be printed on the letter from Counsel to Dr. Neufeld? I believe that has to be printed, has it not?

The Joint Chairman (Senator Forsey): And Mr. Russell's reply?

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): And Mr. Russell's reply; they are to be printed.

Are there any comments from the members or Counsel?

Mr. Eglinton: I think, Mr. Chairman, it shows an earnest opinion, a willingness not to have a closed mind on the subject. We would have to await the amendments.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): All right. That is what I figured it was.

Then there are several... Can these be taken together, the groups which are covered by the...

Mr. Eglinton: Yes, Mr. Chairman, the ones that are bracketed.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Yes. There are several of them dealing with a question of pension benefits and regulations and so on. It is a matter of some current interest.

SOR/74-178, SOR/75-202, SOR/75-203, SOR/76-100. All of them have been before the Committee before. There are Counsel's comments to be printed in each instance.

October 26, 1977

Dr. E. P. Neufeld,
A/Asst. Deputy Minister,
Department of Finance,
Ottawa.

Re: SOR/74-618, Customs Duties Reduction Regulations, amendment

Dear Dr. Neufeld:

Mr. Cohen's letter of June 3, 1977 was before the Committee at its meeting of October 17, 1977. Although the Committee decided not to pursue this point further, I was asked to state once more the position of the Committee.

TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le jeudi 16 mars 1978

[Traduction]

Le coprésident (M. Baldwin): Monsieur le coprésident, je vois que nous avons le quorum pour écouter les témoins, nous allons pouvoir commencer avec les deux ou trois, puis...

Le coprésident (sénateur Forsey): Très bien.

Le coprésident (M. Baldwin): ... je vous donnerai la parole.

Le premier document est le DORS/74-618 Règlements de réduction des droits de douanes qui nous a été déjà présenté n'est-ce pas?

M. J. C. Eglinton (Conseiller du Comité): Oui.

Le coprésident (M. Baldwin): Doit-on faire imprimer la lettre du conseiller à M. Neufeld? Je crois que nous devons l'annexer?

Le coprésident (Sénateur Forsey): Ainsi que la réponse de M. Russell?

Le coprésident (M. Baldwin): Et la réponse de M. Russell doit aussi être imprimée.

Les membres du comité ou le conseiller ont-ils des remarques à nous apporter?

M. Eglinton: Je crois, monsieur le président, que cela montre une disposition d'esprit très ouverte et nous devons attendre que viennent les amendements.

Le coprésident (M. Baldwin): D'accord. C'est ce que je pensais.

Puis il y a plusieurs... Est-ce qu'on peut prendre tous ces groupes traités par...

M. Eglinton: Oui, monsieur le président, ceux qui se trouvent entre crochets.

Le coprésident (M. Baldwin): Oui. Nous en avons plusieurs là qui traitent d'une question de prestations de pension et de règlements, etc. Ce sont des questions qui ont un certain intérêt.

DORS/74-178, DORS/75-202, DORS/75-203, DORS/76-100. Toutes ces questions ont déjà été présentées au comité. Les remarques du conseiller seront imprimées dans chaque cas.

Le 26 octobre 1977

Monsieur E. P. Neufeld
Sous-ministre adjoint
Ministère des Finances
Ottawa.

Objet: DORS/74-618, Règlement de réduction des droits de douane—Modification

Monsieur,

La lettre de M. Cohen, en date du 3 juin 1977, a été soumise lors de la réunion que le Comité a tenue le 17 octobre 1977. Le Comité a décidé de ne pas poursuivre la discussion de cette question et m'a demandé d'exposer une fois de plus sa position.

[Text]

Tariff Item 9911-1 of the Customs Duties Reduction Regulations reads in English:

“Dehydrated papaya for use in Canadian manufactures.”
and in French:

“Papayes déshydratées devant entrer dans des produits canadiens.”

As you can see, there is a discrepancy between the English and the French texts. The French text does not refer to papaya for use in Canadian manufactures as the English does, but it refers to “papaya to become part of Canadian products”. Since the English version of the tariff item followed exactly the wording of the enabling paragraph, 273(1), of the Customs Act, the Committee recommended that the discrepancy be corrected by having the French version of the Tariff item follow the wording of the French version of the enabling paragraph.

I agree with Mr. Cohen that in the Customs Act the expression “Canadian manufactures” is not consistently translated in French by the same expression but as far as I know it never was translated as “produits canadiens”.

The Committee suggests that, although in an Act of Parliament an expression is not consistently translated in the other official language by a unique expression, regulations made under that Act should follow the wording of the enabling section pursuant to which they were made.

Yours sincerely,

L. Mayrand.

December 28, 1977

Miss L. Mayrand,
Standing Joint Committee
of the Senate and of the House
of Commons on Regulations and
Other Statutory Instruments,
C/o. The Senate,
Ottawa, Ontario.
K1A 0A4

Dear Miss Mayrand:

This refers to your letter of October 26 to Dr. Neufeld regarding the French Translation of Tariff Item 9911-1.

I note your point that the wording of regulations should follow the wording of the enabling section of the Act to which they were made. Indeed, as you may be aware, revisions to the Customs Act are now being considered and it is possible that some of these changes may reflect further on these provisions. We will be reviewing all statutory instruments made pursuant to the Customs Act for which we are responsible once any amendments are completed and approved by Parliament.

I trust that this will be satisfactory to the Committee.

[Translation]

Dans la version anglaise du Règlement de réduction des droits de douane, le libellé du numéro tarifaire 9911-1 est le suivant:

«Dehydrated papaya for use in Canadian manufactures.»
et celui de la version française:

«Papayes déshydratées devant entrer dans des produits canadiens.»

Comme vous pouvez vous en rendre compte, le texte anglais et le texte français ne concordent pas. Ce dernier ne mentionne pas comme le texte anglais, des papayes à utiliser des fabriques canadiennes, mais il stipule «des papayes devant entrer dans des produits canadiens». Puisque le libellé de la version anglaise du numéro tarifaire suit exactement celui de l'alinéa habilitant 273 1) de la Loi sur les douanes, le Comité a recommandé de corriger ce manque de concordance en faisant la version française du numéro tarifaire suivre exactement le libellé de la version française de l'alinéa habilitant.

Je conviens avec M. Cohen que, dans la Loi sur les douanes, les termes «Canadian manufactures» ne sont pas toujours traduits par les mêmes mots en français, mais à ma connaissance ils n'ont jamais été traduits par «produits canadiens».

Le Comité fait observer que, bien que dans une loi du Parlement un terme ne soit pas traduit toujours dans l'autre langue officielle par un terme unique, des règlements établis en vertu de cette loi doivent suivre le libellé de l'article habilitant, en vertu duquel ils ont été établis.

Veuillez agréer, Monsieur, l'assurance de mes sentiments distingués.

L. Mayrand.

Le 28 décembre 1977

Mademoiselle L. Mayrand
Comité mixte permanent du Sénat et
de la Chambre des communes des
règlements et autres
textes réglementaires
a/s Le Sénat
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Mademoiselle,

La présente fait suite à la lettre que M. Neufeld a reçue de vous le 26 octobre, au sujet de la traduction française du n° tarifaire 9911-1.

Vous signalez, je le note, que le libellé des règlements doit suivre celui de l'article habilitant de la Loi, dans le cadre de laquelle ils ont été établis. En fait, comme vous le savez peut-être, des modifications à apporter à la Loi sur les douanes sont actuellement à l'étude, et il est possible que certaines d'entre elles entraînent d'autres révisions des dispositions en cause. Nous examinerons tous les textes réglementaires établis en vertu de la Loi sur les douanes dont nous sommes chargés d'assurer l'application, une fois que toutes les modifications auront été achevées, et adoptées par le Parlement.

J'espère que ces éclaircissements satisferont le Comité.

[Texte]

Yours truly,

L. M. Russell,
Acting Director,
Tariffs Division.

[Traduction]

Veuillez agréer, Mademoiselle, l'assurance de mes sentiments distingués.

Le directeur suppléant
Division des tarifs
L. M. Russell

• 1110

Senator Godfrey: I am just wondering, because we have already printed part of it.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Have they been printed?

Mr. Eglington: I have just attached them because it is so long in the past.

The Joint Chairman (Senator Forsey): But there are two letters that have not been printed before, are there not, August 22 and November 21, 1977?

Mr. Eglington: There is Mr. Humphrys' reply of November 21, which deals with two separate issues, and then there are letters to Mr. Calof on September 10, 1975. That one has been printed too.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): How about yours of August 22, 1977?

Mr. Eglington: Yes.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Those two will be printed then.

Le sénateur Godfrey: Je me le demandais parce que nous en avons déjà imprimé une partie.

Le coprésident (M. Baldwin): A-t-on imprimé ces documents?

M. Eglington: Je les ai joints ici parce qu'il y a si longtemps que cela s'est produit.

Le coprésident (sénateur Forsey): Mais il y a deux lettres qui n'ont pas été imprimées auparavant, n'est-ce pas, celle du 22 août et celle du 21 novembre 1977?

M. Eglington: Il y a, de M. Humphrys, la réponse du 21 novembre qui traite de deux questions distinctes, puis les lettres envoyées à M. Calof le 10 septembre 1975. Cette dernière a déjà été imprimée.

Le coprésident (M. Baldwin): Et votre lettre du 22 août 1977?

M. Eglington: Oui.

Le coprésident (M. Baldwin): Ces deux lettres seront donc imprimées et annexées ici.

November 21, 1975

H. Calof, Esq., Q.C.,
Director,
Legal Services,
Department of Finance,
Place Bell Canada,
Ottawa, Ontario K1A 0G5

Re: SOR/75-202, Protection of Securities (Loan Companies) Regulations

/SOR/75-203, Protection of Securities (Trust Companies) Regulations

Dear Mr. Calof:

Section 4 of the Protection of Securities (Loan Companies) Regulations relates not to the holding of securities as such and their safekeeping but to the depositing in or debiting to a special account of the net amount received or paid by a loan company as a result of a security transaction. Before referring the Regulations to the Committee, I would like to know how the words of section 60.1(4) of the Act extend to cover the provisions of section 4 of the Regulations.

An apparently identical point is raised in connection with section 68.1(4) of the Trust Companies Act and section 4 of the Protection of Securities (Trust Companies) Regulations.

Le 21 novembre 1975

M. H. Calof, C.R.,
Directeur du Contentieux
Ministère des Finances
Place Bell Canada
Ottawa (Ontario) K1A 0G5

Objet: DORS/75-202, Règlement relatif à la protection des titres (compagnies de prêts);

DORS/75-203, Règlement relatif à la protection des titres (compagnies fiduciaires).

Monsieur,

L'article 4 du Règlement relatif à la protection des titres (compagnies de prêts) ne porte pas sur la détention des titres comme telle et leur garde, mais sur le fait de créditer ou débiter un compte spécial du montant net de la somme reçue ou versée par une compagnie de prêts à la suite d'une transaction de titre. Avant de référer les règlements au Comité, j'aimerais savoir comment les termes de l'article 60.1(4) de la Loi s'appliquent aux dispositions de l'article 4 du règlement.

On a apparemment soulevé un point identique au sujet de l'article 68.1(4) de la Loi sur les compagnies fiduciaires et de l'article 4 du Règlement relatif à la protection des titres (compagnies fiduciaires).

[Text]

Yours sincerely

G. C. Eglington,
Counsel.

August 22, 1977

M. A. Cohen, Esq., Q.C.,
Assistant Deputy Minister-
Tax Policy and Federal Provincial
Relations Branch,
Department of Finance,
Ottawa.

Re: SOR/74-178, Pension Benefits Standards Regulations

SOR/75-202, Protection of Securities (Loan Companies)

SOR/75-203, Protection of Securities (Trust Companies)

SOR/76-100, Protection of Securities (Co-operative Credit Associations)

Dear Mr. Cohen:

By letter bearing date 13th January 1977, the Attorney General and Minister of Justice advised the Joint Chairmen of the Standing Joint Committee that he agreed that, in respect of the above Regulations, the then Instruments Officer of your Department could have been more forthcoming in his explanations to the Committee. Mr. Attorney also advised that he had referred the matters to your Department with a recommendation that more complete explanations be given.

As some seven months have now elapsed, I would very much appreciate receiving the explanations, so that the Committee may deal with these matters as soon as Parliament re-assembles.

Yours sincerely,

G.C. Eglington.

[Translation]

Veuillez agréer, Monsieur, l'assurance de ma considération distinguée.

Le conseiller
G. C. Eglington

Le 22 août 1977

Monsieur M. A. Cohen, C.R.

Sous-ministre adjoint

Direction de la politique fiscale
et des relations fédérales-provincialesMinistère des Finances
Ottawa.

Objet: DORS/74-178, Règlement sur les normes de prestations de pension;

DORS/75-202, Protection des titres (compagnies de prêt);

DORS/75-203, Protection des titres (compagnies fiduciaires);

DORS/76-100, Protection des titres (association coopératives de crédit).

Monsieur le sous-ministre,

Par lettre datée du 13 janvier 1977, le Procureur général et ministre de la Justice a informé les coprésidents du Comité mixte permanent qu'il était d'accord sur le fait qu'en ce qui concerne les règlements susmentionnés le préposé aux textes réglementaires alors en poste aurait pu se montrer plus explicite dans ses explications au Comité. M. le Procureur général a également indiqué qu'il avait confié l'affaire à votre ministère en recommandant que des explications plus complètes soient fournies.

Étant donné que sept mois se sont maintenant écoulés depuis cette époque, je serais très heureux de recevoir les explications, afin que le Comité puisse s'occuper de ces affaires dès que le Parlement siégera de nouveau.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le sous-ministre, l'expression de mes sentiments distingués.

G. C. Eglington.

[Texte]

November 21, 1977

Mr. G. C. Eglington,
Counsel,
Standing Joint Committee on Regulations
and Other Statutory Instruments,
The Senate,
Ottawa, Ontario.

Re:sSOR/74-178, Pension Benefits Standards Regulations, amendment

SOR/75-202, Protection of Securities (Loan Companies) Regulations

SOR/75-203, Protection of Securities (Trust Companies) Regulations

Dear Mr. Eglington

I enclose copies of two letters you wrote to the Director, Legal Services, Department of Finance in September and November 1975 and which were forwarded to this Department only recently with the request that we reply to them since they deal with regulations administered by this Department.

You mentioned in your letter of September 10, 1975, that the Standing Joint Committee had some difficulty in interpreting the closing words of paragraph 1(na) of Schedule C to the Pension Benefits Standards Regulations which state that

"not more than thirty percent of the common shares issued by such loan company or corporation shall be purchased by or on behalf of a pension plan".

These words were intended to limit the proportion of the capital stock of a loan company that has been designated as a mortgage investment company (and of any similar provincially formed corporation) that may be purchased by or on behalf of a pension plan.

A similar restriction is contained in paragraph 1(n) of the same Schedule which is applicable in respect of investments in the shares of all corporations and also in legislation governing the investment powers of insurance companies and other financial institutions supervised by this Department. There are several reasons for having this kind of limitation, the main one being that investment intermediaries such as large pension plans should not, through their substantial investment in the shares of business and financial corporations, exert too great an influence on the management and business decisions of such corporations.

Your letter also mentions that the Committee has questioned whether paragraph 21(d) of the Pension Benefits Standards Act authorizes the imposition of the kind of limitation mentioned above. In this regard, you will note that paragraph 21(d) authorizes the Governor in Council to prescribe the classes of securities "both qualitative and quantitative" in which pension fund moneys may be invested. In our view the expres-

[Traduction]

Le 21 novembre 1977

Monsieur G. C. Eglington
Conseiller
Comité mixte permanent des règlements
et autres textes réglementaires
Le Sénat
Ottawa (Ontario)

Objet: DORS/74-178, Règlement sur les normes de prestations de pension;

DORS/75-202, Règlement relatif à la protection des titres (compagnies de prêts);

DORS/75-203, Règlement relatif à la protection des titres (compagnies fiduciaires).

Monsieur,

Je joins à la présente les copies de deux lettres que vous avez adressées au Directeur du Contentieux du ministère des Finances, en septembre et novembre 1975. Ce n'est que dernièrement que ces lettres ont été transmises à notre département de même que la demande d'une réponse, étant donné qu'elles traitent de règlements appliqués par notre service.

Vous avez mentionné dans votre lettre du 10 septembre 1975 que le Comité mixte permanent avait quelque difficulté à interpréter les derniers termes de l'alinéa 1(na) de l'Annexe C du Règlement sur les normes de prestations de pension qui stipule que:

«pas plus de trente pour cent des actions ordinaires émises par une telle compagnie de prêt ou par une telle corporation ne doivent être achetées par un régime de pension ou pour son compte;»

Ces termes ont pour objectif de limiter la proportion de capital social d'une compagnie de prêt qualifiée de compagnie de placements hypothécaires (et de toute corporation semblable constituée en vertu de lois provinciales) qui peut être achetée par un régime de pension ou pour son compte.

Une restriction similaire se trouve à l'alinéa 1(n) de ladite annexe et s'applique aux investissements en actions de toutes les corporations et également dans la Loi qui régit les droits d'investissement des compagnies d'assurance et autres établissements financiers relevant de la compétence de notre département. Ce genre de limitation est justifiée par plusieurs raisons dont la principale est que les intermédiaires en matière d'investissement, par exemple les régimes de pension importants ne doivent pas, grâce à l'importance de leurs investissements dans les actions commerciales et les corporations financières, exercer une trop grande influence sur l'administration et les décisions commerciales de ces corporations.

Votre lettre précise également que le Comité s'est interrogé quant à savoir si l'alinéa 21(d) de la Loi sur les normes des prestations de pension autorise l'imposition de limitations telles que celles qui sont mentionnées ci-dessus. A cet égard, vous noterez que l'alinéa 21(d) autorise le gouverneur en conseil à prescrire les catégories de valeurs «tant en ce qui concerne la qualité qu'en ce qui concerne la quantité» dans lesquelles

[Text]

sion "qualitative and quantitative" broadens the authority of the Governor in Council not only to prescribe classes of shares by means of a qualification test but also to authorize the imposition of limitations on the quantity of such shares that can be purchased or held by a pension fund.

We would further submit that the restrictions can also be supported by the additional authority given in paragraph 21(d) of the Act to make regulations "governing the making of such investments". I should add that this quantitative limitation is considered to be of major importance in the overall investment scheme and if no limitation could be imposed it is likely that the authority to invest in shares would have to be withheld entirely. Such a result would not be in keeping with the general intent of the legislation as it relates to the investment of pension funds.

Your letter of November 21, 1975, questions how subsection 60.1(4) of the Loan Companies Act supports section 4 of the Protection of Securities (Loan Companies) Regulations, which provides that the moneys received or paid by a loan company as a result of a security transaction is to be deposited in or charged to a special account. In that connection, I would respectfully suggest that the power to so regulate is necessarily incidental to the specified powers contained in subsection 60.1(4) of the Act. In other words it is our view that it would be very difficult to effectively provide for the safekeeping of securities and the bonding of persons involved in the handling of such securities without setting out procedures for the accounting of the funds resulting from the purchase and sale of such securities.

I trust that the above comments will prove of assistance to you in dealing with the points raised by the Standing Joint Committee concerning the Regulations in question.

Yours very truly,

Superintendent of Insurance.

Senator Godfrey: I must point out that before the Committee on August 9, 1974, the letter was written on September 10, 1975 and replied to on August 22, 1977. Did the computer get jammed up?

Mr. Eglington: There is correspondence, Senator Godfrey, which is not being included, and this was one of the matters on the hot file, the so-called hot file, I think this is the last of them, where we had been refused the so-called legal opinion.

Senator Godfrey: Right. That is an explanation.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I would observe perhaps, Senator Godfrey, that in the letter of August 22, 1977 Mr. Eglington says, "As some seven months have now elapsed, I would very much appreciate receiving the explanations". So this was evidently a point at which Mr. Eglington's patience, which we have all had occasion to note, became exhausted.

[Translation]

peuvent être placés, les deniers des fonds de pension. A notre avis, l'expression «tant en ce qui concerne la qualité qu'en ce qui concerne la quantité» élargit l'autorité du gouverneur en conseil, non seulement pour ce qui est de prescrire les catégories d'actions au moyen d'un test d'admissibilité, mais également pour autoriser l'imposition de limites sur la quantité des actions de ce genre qui peuvent être achetées ou détenues par un fonds de pension.

Nous devons en outre faire valoir que les restrictions peuvent également être étayées par l'autorisation supplémentaire, conférée en vertu de l'alinéa 21(d) de la Loi, d'établir des règlements «régissant les modalités de ces placements». Je dois ajouter que cette limitation quantitative est considérée comme ayant une grande importance dans le programme global de placement et que s'il n'était pas possible d'imposer de limitation, il est probable qu'il serait nécessaire de retirer entièrement tout pouvoir d'investissement dans des actions. Un tel résultat ne serait pas conforme à l'intention générale de la Loi en ce qui a trait aux placements des fonds de pension.

Votre lettre du 21 novembre 1975 met en question la façon dont l'alinéa 60.1(4) de la Loi sur les compagnies de prêt étaye l'article 4 du Règlement relatif à la protection des titres (compagnies fiduciaires) qui stipule que les sommes reçues ou payées par une compagnie de prêt à la suite d'une transaction de titres doivent être déposées, ou portées, à un compte spécial. A cet égard, je dois respectueusement signaler qu'un tel pouvoir de réglementation est nécessairement accessoire aux pouvoirs spécifiés et contenus à l'alinéa 60.1(4) de la Loi. En d'autres termes, nous sommes d'avis qu'il serait très difficile d'assurer efficacement la garde de ces valeurs et le cautionnement des personnes qui en sont chargées sans énoncer les méthodes servant à comptabiliser les fonds qui proviennent de l'achat et de la vente de ces valeurs.

J'espère que les précisions apportées ci-dessus aideront le Comité mixte permanent à régler les questions qu'il avait soulevées relativement aux règlements en cause.

Veillez croire, Monsieur, en l'expression de ma parfaite considération.

Le surintendant du département des assurances

Le sénateur Godfrey: Je dois faire remarquer au comité que la question lui a été présentée le 9 août 1974, que la lettre a été écrite le 10 septembre 1975 et la réponse donnée le 22 août 1977; est-ce que l'ordinateur s'est enrayé?

M. Eglington: Il manque des pièces de correspondance, sénateur Godfrey, et il s'agit de ces questions brûlantes, qui faisaient partie du dossier empoisonné. Je crois qu'il s'agit de la dernière question, celle pour laquelle ou nous a refusé ce qu'on appelle l'avis juridique.

Le sénateur Godfrey: D'accord. Voilà une explication.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je vous ferai remarquer, sénateur Godfrey, que dans la lettre du 22 août 1977, M. Eglington indique: «Étant donné que sept mois se sont maintenant écoulés depuis cette poque, je serai très heureux de recevoir les explications». Il est donc évident que la patience dont fait preuve M. Eglington en toute occasion, comme nous avons pu le remarquer cette fois-là, s'est épuisée.

[Texte]

Senator Godfrey: It would not take me seven months to be exhausted, it would only take me a couple.

I must say when I was reading this, I do not know whether I was at the original meeting in 1974, but I can see sort of a technical objection here as to whether they had the right to prescribe what percentage of shares in an individual company. I thought that would be almost essential in any act like that.

Mr. Eglington: Senator Godfrey, as a matter of policy it would appear to be an essential requirement. The act, however, seems to be drafted in terms of acquisition of no more than a certain number of a type of share in all the companies that are invested in. That was the question. And in the middle of page 2 of Mr. Humphrys' letters, where he says:

In our view the expression "qualitative and quantitative" broadens the authority of the Governor in Council not only to prescribe classes of shares by means of a qualification test but also to authorize the imposition of limitations on the quantity of such shares that can be purchased or held by a pension fund.

The act certainly covers that. It was the question whether the act extended to allowing the imposition of the limitation on the quantity of such shares in an individual company that can be purchased by a pension fund, and the act as drawn does not certainly, readily lend itself to that interpretation.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Incidentally, in the letter of November 21, as printed, it might be well, in the first full paragraph on page 2, to correct the word "quantative", otherwise some people may be mystified by this new word. Twice it occurs there. First of all is:

"both qualitative and quantative"

And then farther on:

I should add that this quantative limitation is considered . . .

and so forth.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): In that regard I assume that what the statute contains is "quantitative", or is this a . . .

Mr. Eglington: No, the statute says "qualitative and quantitative" in which pension fund moneys accumulated may be invested.

Mr. Robinson: So that is a misspelling.

The Joint Chairman (Mr. Forsey): Yes. I do not want misspellings getting into our records, if we can avoid it.

Mr. Robinson: I wondered whether it was a misspelling or because it was in quotation marks along with qualitative whether it had a special connotation.

Mr. Eglington: It is a quotation from the statute.

Mr. Robinson: Tell me, Mr. Counsel, did you have your query answered to your satisfaction with regard to the percentage of shares that could be held by a pension authority,

[Traduction]

Le sénateur Godfrey: Il ne faudrait pas sept mois pour épuiser la mienne.

Je dirai qu'en lisant ces lettres je ne me souviens pas si j'ai assisté à la séance de 1974, mais—et c'est une objection technique—on pourrait se demander s'ils avaient le droit de prescrire le pourcentage d'actions détenues dans telle société. Je crois que dans une loi de cette sorte, cela devrait être précisé.

M. Eglington: Sénateur Godfrey, au point de vue politique, ce serait une condition essentielle. Cependant le texte de la loi semble limiter l'acquisition du nombre d'actions dans toutes les compagnies où on a fait des investissements. Telle était la question posée, et au milieu de la page 2 de la lettre de M. Humphrys il est dit:

A notre avis, l'expression «tant en ce qui concerne la qualité qu'en ce qui concerne la quantité» élargit l'autorité du gouverneur en conseil non seulement pour ce qui est de prescrire des catégories d'actions au moyen d'un test d'admissibilité, mais également pour autoriser l'imposition de limites sur la quantité des actions de ce genre qui peuvent être achetées ou détenues par un fonds de pension.

La loi prévoit donc cette condition, mais il s'agissait de savoir si elle s'appliquait et imposait une limite au nombre d'actions détenues dans une société, dans le cas d'actions de ce genre achetées ou détenues par un fonds de pension. Mais la loi telle qu'elle est rédigée ne semble pas justifier ce genre d'interprétation.

Le coprésident (sénateur Forsey): En passant, je dirai que dans la lettre du 21 novembre telle qu'elle est imprimée, il serait peut-être bon, au premier paragraphe de la page 2, de changer le mot anglais «quantative», car certains pourraient s'étonner de l'apparition de ce nouveau mot. Cela se produit deux fois dans le texte anglais. Tout d'abord

«both qualitative and quantative»

Et puis plus loin:

I should add that this quantative limitation is considered . . .

et caetera.

Le coprésident (M. Baldwin): A ce sujet, je suppose que c'est le mot «quantitative» qui figure dans la loi, ou bien est-ce . . .

M. Eglington: Non la loi indique «qualitative and quantitative» pour le fonds de pension investi.

Mr. Robinson: Il s'agit donc d'une faute d'orthographe.

Le coprésident (sénateur Forsey): Oui. Je n'aimerais pas que des fautes de ce genre se glissent dans notre compte rendu.

M. Robinson: Je me demande si c'est le cas, ou si c'était pour donner un sens particulier au mot?

M. Eglington: Il s'agit d'une citation de loi.

M. Robinson: Monsieur le conseiller, est-ce que l'on a répondu à votre demande quant au pourcentage d'actions qui pourraient être détenues dans un fonds de pension? Dans le

[Text]

particularly your question concerning whether, say, four pension authorities took up all of these shares?

Mr. Eglington: Mr. Robinson, I am still inclined to the view that what has been done in paragraph 1 (na) of Schedule C does not fall within the words of Section 21(d) of the act. Clearly, I think, if I am correct, the act needs amending. It talks about prescribing the classes of securities and obligations, both qualitative and quantitative, in which pension fund moneys may be invested, and there is no reference there to the shares of a particular company. The only way in which Mr. Humphrys' view could be sustained is if the particular shares in any individual loan company are regarded as a separate class.

• 1115

Mr. Robinson: Let us look at it from another point of view then. It seemed to be that the whole question of exerting influence on the management of the business decisions of such a corporation is where the concern lies. Are you satisfied that there is no problem in that area?

Mr. Eglington: The provision, Mr. Robinson, is eminently sensible, if that is the burden of your question. Senator Godfrey has called it a technical point, but there is the legal point of whether what has been done and which is eminently sensible falls within the terms of the enabling power.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Senator Lafond. Oh, are you finished, Mr. Robinson?

Mr. Robinson: I had a couple of other points on it. I was going to ask you about your counsel comment on the first page under 1, the last paragraph. You say:

The fact that Mr. Sleeman considered himself forbidden to give a "legal opinion" was taken up by Mr. Thorson in his letter to the Joint Chairman of February 25. Until that whole matter is resolved, these present Regulations should be stood over as regards the *vires* of section 4.

Is this the recommendation that you are making?

Mr. Eglington: No, that is the recommendation in the past. This bundle of four regulations forms part of the hot file which Mr. Basford took away with him and which he divided up into several parts. These fell into the first part, where he agreed with the Committee that the Committee had been refused adequate explanations; he then referred them back to several departments for the furnishing of the explanations. So the letter to which you refer has been overtaken by the events since.

Mr. Robinson: You are satisfied then with regard to this whole matter in terms of the last paragraph on page 2 of Mr. Humphrys' letter on November 21.

Mr. Eglington: That is separate. The last paragraph on page 2 concerns a separate issue from the one about the classes of securities that we were talking about a moment ago. Personally, I am not satisfied on the second one either. I think Senator

[Translation]

cas, par exemple, où quatre régimes de pension se partageraient la totalité des actions?

M. Eglington: Monsieur Robinson, je suis toujours d'avis que ce qui a été fait au paragraphe 1 de l'annexe C ne tombe pas sous le coup de l'article 21d) de la loi. Je crois ne pas me tromper en disant que la loi devrait être modifiée. On veut établir des catégories de titres et d'obligations, tant au point de vue quantité que qualité, pour investir dans des fonds de pensions, et on ne mentionne aucunement les actions d'une société en particulier. L'opinion de M. Humphrys ne se justifierait que si les actions d'une société de prêt en particulier étaient considérées comme une catégorie distincte.

M. Robinson: Examinons la question sous un autre angle: il me semble que ce qui inquiète ici, c'est la possibilité d'influencer les décisions d'une telle société. Est-ce que vous vous êtes assuré qu'il n'y avait pas de problème de ce genre?

M. Eglington: La disposition est très sensée, pour répondre à votre question. Le sénateur Godfrey a parlé d'une question technique, mais il ne faut pas oublier le point de vue juridique, c'est-à-dire de savoir si ce qui a été fait ici et qui est très sensé, tombe sous le coup des pouvoirs d'autorisation.

Le coprésident (M. Baldwin): Sénateur Lafond. Oh! vous n'avez pas terminé, monsieur Robinson?

M. Robinson: J'avais quelques autres questions à poser. J'aurais aimé avoir les remarques du conseiller sur le dernier paragraphe de la première section de cette lettre du 9 avril 1976:

Le fait que M. Sleeman ait jugé qu'il n'avait pas le droit de donner une «opinion juridique» a été repris par M. Thorson dans sa lettre adressée au coprésident le 25 février. Jusqu'à ce que toute cette question soit réglée, le présent Règlement devrait rester en suspens en égard à la question de validité de l'article 4.

Faites-vous là une recommandation?

M. Eglington: Non, c'est la recommandation qui a été faite dans le passé. La liasse des quatre règlements fait partie de ce «dossier brûlant» que M. Basford a emporté avec lui et qu'il a divisé en plusieurs parties. Ceux-ci entraient dans la première partie au sujet de laquelle il était d'accord qu'on avait refusé de donner au comité des explications suffisantes, puis il les a envoyés à divers ministères pour qu'on fournisse des explications à ce sujet. Donc, la lettre dont vous parlez est actuellement dépassée.

M. Robinson: Êtes-vous satisfait de la réponse donnée dans la lettre de M. Humphrys du 21 novembre par le deuxième paragraphe de la page 2: «Votre lettre du 21 novembre 1975 etc...»

M. Eglington: Il s'agit là d'une question distincte. Ce paragraphe de la deuxième page de la lettre de M. Humphrys ne vise pas la même question que celle des catégories de titres dont nous parlions il y a un instant. Quant à moi, je ne suis pas

[Texte]

Godfrey is satisfied on the first. I do not know if he is satisfied on the second.

Senator Godfrey: I think all we should say to Mr. Humphrys is that we agree it is eminently sensible but we do have very strong reservations as to whether he has the legal power. So would he please put it down on his list, the next time they have an amendment, to clear the matter up and to resolve it.

There is one of these revolving acts every year now, you know, that he can stick it in. He did it the other day. Mr. Humphrys appeared before the Senate. He might put it on the list of . . . What do they call those acts where they clear up? They pick up things like this where it is not controversial at all. We would suggest he put it on the list for next year.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Senator Lafond.

Senator Lafond: This is not on the substance of the documents, Mr. Chairman, and may have been attended to before I came in late; I apologize. But if our counsel's letter of August 22 is to be printed in the record, should there not be a correction in the last sentence of the first paragraph where one refers to Mr. Attorney?

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): That is your letter of August 22.

Mr. Eglington: I had always assumed, Senator Lafond, that this was the correct way of referring to the Attorney General.

[Traduction]

satisfait sur le deuxième point. Je crois que le sénateur Godfrey est satisfait sur le premier point, mais je ne sais pas s'il l'est sur le second.

Le sénateur Godfrey: Je crois que tout ce que nous pourrions dire à M. Humphrys, c'est que nous convenons que cela paraît extrêmement sensé, mais que nous mettons de fortes réserves sur la question de savoir s'il en a légalement le pouvoir. Donc il faudrait qu'il l'ajoute à sa liste pour le prochain amendement, afin d'éclaircir la question.

Il existe maintenant chaque année une de ces lois renouvelables où il pourra intégrer cette affaire. Il a procédé ainsi l'autre jour. M. Humphrys a comparu devant le Sénat. Il pourrait la mettre dans sa liste du . . . Comment les appelle-t-il ces lois qui permettent de mettre de l'ordre dans les choses? On y ramasse des affaires de ce genre qui ne sont pas sujettes à controverse. Nous proposons qu'il mette cette affaire sur sa liste pour l'an prochain.

Le coprésident (M. Baldwin): Sénateur Lafond.

Le sénateur Lafond: Il ne s'agit pas ici d'une question sur la nature des documents, monsieur le président, et peut-être que ce que je vais demander a déjà été réglé, puisque je suis arrivé en retard et je m'en excuse. Mais si nous voulons imprimer au compte rendu la lettre du 22 août de notre conseiller, ne devrions-nous pas apporter cette correction à la dernière phrase du dernier paragraphe où il est question dans le texte anglais de *Mr. Attorney*, soit du procureur?

Le coprésident (M. Baldwin): C'est dans votre lettre du 22 août?

M. Eglington: J'ai toujours cru, monsieur le sénateur Lafond, que c'était la façon acceptée de parler du procureur général?

August 22, 1977

M. A. Cohen, Esq., Q.C.,
Assistant Deputy Minister-
Tax Policy and Federal Provincial
Relations Branch,
Department of Finance,
Ottawa.

Re: SOR/74-178, Pension Benefits Standards Regulations

SOR/75-202, Protection of Securities (Loan Companies)

SOR/75-203, Protection of Securities (Trust Companies)

SOR/76-100, Protection of Securities (Co-operative Credit Associations)

Dear Mr. Cohen:

By letter bearing date 13th January 1977, the Attorney General and Minister of Justice advised the Joint Chairmen of the Standing Joint Committee that he agreed that, in respect of the above Regulations, the then Instruments Officer of your

Le 22 août 1977

Monsieur M. A. Cohen, C.R.
Sous-ministre adjoint-
Direction de la politique fiscale
et des relations fédérales-provinciales
Ministère des Finances
Ottawa.

Objet: DORS/74-178, Règlement sur les normes de prestations de pension

DORS/75-202, Protection des titres (compagnies de prêt)

DORS/75-203, Protection des titres (compagnies fiduciaires)

DORS/76-100, Protection des titres (associations coopératives de crédit)

Monsieur le sous-ministre,

Par lettre datée du 13 janvier 1977, le Procureur général et ministre de la Justice a informé les coprésidents du Comité mixte permanent qu'il était d'accord sur le fait qu'en ce qui concerne les règlements susmentionnés le préposé aux textes

[Text]

Department could have been more forthcoming in his explanations to the Committee. Mr. Attorney also advised that he had referred the matters to your Department with a recommendation that more complete explanations be given.

As some seven months have now elapsed, I would very much appreciate receiving the explanations, so that the Committee may deal with these matters as soon as Parliament re-assembles.

Yours sincerely,

G. C. Eglington.

• 1120

Senator Lafond: Well, if it is, fine. It just appeared very queer to me.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Do you suggest "Mr. Attorney General", Senator Lafond?

Senator Lafond: Well, if the expression is acceptable—I mean, counsel is the one who signed the letter: if he is happy with it, I am happy with it.

Mr. Robinson: He refers to the Attorney General as "Mr. Attorney"—is that it?

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): It is a form used in the United Kingdom and . . .

Senator Godfrey: I think it should be "Mr. Attorney General", should it not?

Mr. Eglington: Well, he is already referred to in the first part as the Attorney General and I must confess I always understood that when one carried on referring to the same person . . .

Senator Lafond: I am not a law person. If the expression is acceptable, fine. But it looks weird to a layman.

The Joint-Chairman (Mr. Baldwin): I take it Mr. Basford did not object to this?

Senator Godfrey: I would say that the "Mr." is an Americanism which would not be countenanced when you are talking about an Attorney General in England.

Some hon. Members: Oh, no. Oh, no.

Senator Godfrey: You do not think so?

Mr. Eglington: It is like "Mr. Speaker".

Senator Godfrey: Oh, yes: "Mr. Speaker".

But I once saw a play which had a Cabinet meeting in it, and when they referred to the Secretary of State or the Attorney General or the Prime Minister, they did not put the "Mr." in front. I am talking about a British cabinet meeting. But I do not know.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): I have just finished reading *The Sandys Case* about the United Kingdom and the Official Secrets Act, and all through there the Attorney

[Translation]

réglementaires alors en poste aurait pu se montrer plus explicite dans ses explications au Comité. M. le Procureur général a également indiqué qu'il avait confié l'affaire à votre ministère en recommandant que des explications plus complètes soient fournies.

Étant donné que sept mois se sont maintenant écoulés depuis cette époque, je serais très heureux de recevoir les explications, afin que le Comité puisse s'occuper de ces affaires dès que le Parlement siégera de nouveau.

Je vous prie d'agréer, monsieur le sous-ministre, l'expression de mes sentiments distingués.

G. C. Eglington.

Le sénateur Lafond: Si tel est le cas, alors très bien. Cependant cela m'a paru fort bizarre.

Le coprésident (sénateur Forsey): Est-ce que, sénateur Lafond, vous proposez que l'on mette: «Mr. Attorney General»?

Le sénateur Lafond: Si l'expression peut être acceptée . . . Si le conseiller qui a signé la lettre pense que c'est bien, alors, je suis d'accord.

M. Robinson: Il a voulu parler du procureur général en indiquant: «Mr. Attorney» . . . n'est-ce pas?

Le coprésident (M. Baldwin): C'est ainsi qu'on l'utilise au Royaume-Uni et . . .

Le sénateur Godfrey: Je crois qu'il faudrait mettre: «Mr. Attorney General» n'est-ce pas?

M. Eglington: Dans la première partie de la lettre on le mentionne déjà sous le titre de procureur général, et j'ai toujours cru que si l'on parlait à nouveau de la même personne . . .

Le sénateur Lafond: Je ne suis pas spécialiste de droit. Si l'expression est acceptable, tant mieux; mais cela paraît bizarre pour un profane.

Le coprésident (M. Baldwin): Je crois comprendre que M. Basford ne s'y est pas opposé?

Le sénateur Godfrey: Je dirais que ce «M.» est un américanisme que l'on ne pourrait justifier en Angleterre en parlant d'un procureur général.

Des voix: Pas du tout.

Le sénateur Godfrey: Vous ne le croyez pas?

M. Eglington: C'est comme: «M. l'Orateur».

Le sénateur Godfrey: D'accord. «M. l'Orateur».

J'ai cependant assisté à une pièce de théâtre où il était question d'une réunion du Cabinet, et lorsque l'on a mentionné le secrétaire d'État ou le procureur général ou le premier ministre, on n'a pas mis: «M.» avant de donner ces titres. Je parle d'une réunion du Cabinet britannique, mais je ne suis pas versé dans la question.

Le coprésident (M. Baldwin): Je viens de terminer la lecture de la cause *The Sandys* se rapportant au Royaume-Uni et à la Loi sur les secrets officiels, et partout on mentionne le procu-

[Texte]

General is referred to as "Mr. Attorney", in Hansard—not that we have to follow that.

Mr. Eglington: It is one of those fine points like the wearing of weepers during court mourning, I suspect.

Mr. Robinson: Mr. Chairman . . .

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Yes, Mr. Robinson.

Mr. Robinson: . . . There was a question I wanted to ask about the previous one and that was with regard to the letter of Mr. Russell to Miss Mayrand of December 28, 1977. There is no direct reference to incorporating our suggestion. I wondered if we were satisfied with this response.

Miss Mayrand: Yes, we were satisfied, because it has been before the Committee several times. In the instance, there was nothing that could lead to a misunderstanding and therefore they show an openness of mind that is quite satisfactory.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): I take it, then, that we will pursue this by means of Senator Godfrey's suggestion, still indicating some of the propositions advanced. Hopefully they will all be rectified when the new group rolls around.

SOR/75-626—Air Carrier Regulations, amendment. I think this is the first time that this is before the Committee? Am I right?

Mr. Eglington: Yes, it is.

SOR/75-626

AIR CARRIER REGULATIONS, AMENDMENT

Aeronautics Act

October 4, 1977

Criterion 1 (a)

Section 37 as made by section 12 of the amending Schedule

This section provides for the incorporation into Canadian law (i.e. the implementation in municipal law) of international agreements and the *pro tanto* revocation, or, perhaps, suspension of the Air Carrier Regulations.

The enabling powers do not provide for the implementation of any particular international agreements or of international agreements governing charter commercial air services. The Committee has taken the stand in the past that implementation of international agreements must be provided for in the enabling Act. This approach was supported by Sir Robert Speed when before the Committee on 28th June 1977. (See that part of the Proceedings relating to SOR/77-351, The Transitional United States Fishing Vessel Licence Exemption Regulations—24:39.)

The powers granted by section 14 of the Aeronautics Act consist of an elaborate enumeration of specific powers, none of which appear on the surface to be relevant to the issue. However, the Department and/or the Canadian Transport Commission may well wish to put an argument based on

[Traduction]

reur général sous le titre de: «M. le procureur» dans le hanskard . . . Cela d'ailleurs ne nous oblige pas à suivre cet exemple.

M. Eglington: C'est une de ces subtilités . . . C'est comme couper les cheveux en quatre, je suppose.

M. Robinson: Monsieur le président . . .

Le coprésident (M. Baldwin): Oui, monsieur Robinson.

M. Robinson: . . . je voulais poser une question au sujet de la précédente en rapport avec la lettre du 28 décembre 1977 envoyée par M. Russell à M^{lle} Mayrand. On n'y parle pas d'intégrer notre proposition, et je me demande si vous êtes satisfait de la réponse.

Mlle Mayrand: Oui, car cela fait plusieurs fois que la question vient au comité. Dans ce cas précis, aucune fausse interprétation ne pouvait en découler, et par conséquent nous sommes satisfaits de leur réceptivité.

Le coprésident (M. Baldwin): Je suppose que pour poursuivre l'affaire, nous suivons la proposition du sénateur Godfrey, et nous espérons que toutes ces situations seront rectifiées quand le nouveau groupe se sera mis au travail.

DORS/75-626—Règlement sur les transporteurs aériens—modification. Je crois que cette affaire vient pour la première fois au comité?

M. Eglington: Oui.

DORS/75-626

RÈGLEMENT SUR LES TRANSPORTEURS

AÉRIENS—MODIFICATION

Le 4 octobre 1977

Critère 1 a)

Article 37 dans sa forme modifiée par l'article 12 de l'annexe modificatrice

Cet article prévoit l'insertion dans le droit canadien (c'est-à-dire la mise en œuvre dans le droit interne) des accords internationaux et la révocation *pro tanto* ou la suspension du Règlement sur les transporteurs aériens.

Les pouvoirs habilitants ne permettent pas la mise en œuvre d'accords internationaux particuliers ou d'accords internationaux régissant les services aériens commerciaux d'affrètement. Le Comité a toujours préconisé la mise en œuvre d'accords internationaux par une loi habilitante. Cette ligne de conduite a été appuyée par Sir Robert Speed lorsqu'il a comparu devant le Comité, le 28 juin 1977. (Voir la partie des délibérations qui traite de DORS/77-351, Règlement intérimaire d'exemption de licence des bâtiments de pêche aux États-Unis—24:39.)

Les pouvoirs conférés par l'article 14 de la Loi sur l'aéronautique consistent en une énumération détaillée de pouvoirs spécifiques, dont aucun ne semble à première vue se rapporter à la question. Toutefois, le ministère des Transports ou la Commission canadienne des transports pourra fort bien vouloir

[Text]

necessary intendment flowing from some particular power set out in section 14.

The French version of the new subsection 80(1) (as made by section 17 of the present schedule) is incomplete. It gives the air carrier the choice, instead of completing and filing the form, of sending an extract from a computing device, *without* specifying which data it should provide.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Any comments from the members?

Mr. Robinson.

Mr. Robinson: I wonder if the Department might not be asked for clarification of the powers that are considered as relevant, and maybe they would list the powers that are relevant—and maybe the ones that are irrelevant, too, for that matter. And then I think that as far as the French version's being incomplete is concerned, we should point out the discrepancy.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Is that satisfactory? Thank you.

SOR/76-397—Dangerous Goods Shipping Regulations, amendment: Also before the Committee for the first time. In this one and the other one, the comments of counsel, I assume, will be printed.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Now, in this one there is also a letter from counsel to Mr. Scott, the Senior Assistant Deputy Minister, of September 7, 1977; a letter of October 18, 1977 in reply from Mr. Scott to counsel; a further letter from counsel of October 26, 1977 to Mr. Scott; and a letter of December 20, 1977 from Mr. Scott to counsel. I assume these will be printed.

September 7, 1977

G. A. Scott, Esq.,
Senior Assistant Deputy Minister-
Operations,
Department of Transport,
Ottawa, Ontario K1A 0N5

Re: SOR/76-397, Dangerous Goods Shipping Regulations, amendment

Dear Mr. Scott:

The above amendment adds a new section 6.1 to the Regulations which legislates by reference to the International Maritime Dangerous Goods Code of IMCO. The IMCO division numbers and compatibility groups are thereby incorporated into the regulatory requirements.

Before putting this amendment away, I shall appreciate your assurance that the code referred to is a fixed document published on a certain date and that the phrase "published by" IMCO does not mean "as published from time to time".

[Translation]

invoker une nécessité découlant implicitement de l'un des pouvoirs énoncés à l'article 14.

Le texte français du nouveau paragraphe 80(1) (tel qu'établi par l'article 17 de la présente annexe) est incomplet. Il offre au transporteur aérien la possibilité au lieu de remplir et compléter la formule de faire parvenir un extrait d'ordinateur sans cependant spécifier les données qu'il doit fournir.

Le coprésident (M. Baldwin): Les membres du comité ont-ils quelques remarques à apporter?

Monsieur Robinson.

M. Robinson: Je me demande si l'on ne pourrait pas demander au ministère de préciser quels sont les pouvoirs qu'il considère comme se rapportant à la question... et peut-être ceux qui ne s'y rapportent pas. Je crois que l'on devrait faire remarquer aussi que la version française n'est pas complète.

Le coprésident (M. Baldwin): Êtes-vous d'accord? Merci.

DORS/76-397—Règlement sur le transport par mer des marchandises dangereuses—modification. C'est aussi la première fois que cette affaire est présentée au comité. Je suppose que nous allons faire imprimer au procès-verbal les remarques du conseiller comme dans l'affaire précédente.

Le coprésident (M. Baldwin): Nous avons ici une lettre du 7 septembre 1977 adressée par M. Scott au sous-ministre adjoint principal; une lettre du 18 octobre 1977 qui répond à la précédente; une nouvelle lettre du 26 octobre 1977 adressée par le conseiller à M. Scott, et enfin une lettre du 20 décembre 1977 qui est la réponse de M. Scott au conseiller. Je suppose que nous allons imprimer en annexe toutes ces lettres.

Le 7 septembre 1977

M. G. A. Scott
Sous-ministre adjoint principal
Opérations
Ministère des Transports
Ottawa (Ontario) K1A 0N5

Objet: DORS/76-397, Règlement sur le transport par mer des marchandises dangereuses—Modification

Monsieur,

La modification susmentionnée ajoute un nouveau paragraphe 6.1 au règlement en vigueur par référence au Code maritime international des marchandises dangereuses de l'Organisation intergouvernementale consultative de la navigation maritime. Conséquemment, les numéros de division appropriés et les lettres du groupe de compatibilité de l'OICNM sont insérés dans le présent règlement.

Avant d'écarter cette modification, je vous saurai gré de bien vouloir me préciser que le Code en question est un document reconnu, publié à une date précise, et que la phrase «publié par» OICNM ne signifie pas «publié de temps en temps».

[Texte]

Yours sincerely,

G. C. Eglington.

October 18, 1977

Mr. G. C. Eglington
 Standing Joint Committee of the
 Senate and the House of Commons
 On Regulations and Other Statutory
 Instruments
 c/o The Senate
 Ottawa, Ontario
 K1A 0A4

Re: SOR/76-397, Dangerous Goods Shipping Regulations, amendment

Dear Mr. Eglington:

With reference to your letter of September 7th on the above subject I would reply as follows:

The IMCO International Maritime Dangerous Goods Code is a fixed document in that its main content was published in 1965. However, being of a highly technical nature, amendments are necessary and are made on an annual basis. Such amendments are made through the IMCO Sub-Committee on the Carriage of Dangerous Goods at which Canada participates.

The IMCO numbers and compatibility groups to which you refer have not as yet been amended but amendments are anticipated. As the whole of the Dangerous Goods Shipping Regulations are currently being revised any such amendments would be referred to in the new version of such regulations.

Yours sincerely,

G. A. Scott
 Senior Assistant Deputy
 Minister, Operations

October 26, 1977

G. A. Scott, Esq.,
 Senior Assistant Deputy
 Minister, Operations,
 Department of Transport,
 Ottawa.

Re: SOR/76-397, Dangerous Goods Shipping Regulations, amendment

Dear Mr. Scott:

Thank you for your letter of 18th instant.

I shall, if I may, anticipate the inevitable question which will arise in the Committee. Will the IMCO numbers and compati-

[Traduction]

Je vous prie de recevoir, Monsieur, l'assurance de me par-faite considération.

G. C. Eglington

Le 18 octobre 1977

M. G. C. Eglington
 Comité mixte permanent du
 Sénat et de la Chambre des communes
 des règlements et autres textes
 réglementaires
 a/s Le Sénat
 Ottawa (Ontario)
 K1A 0A4

Objet: DORS/76-397, Règlement sur le transport par mer des marchandises dangereuses—Modification

Monsieur,

Me référant à votre lettre du 7 septembre relative au DORS/76-397, je vous répondrai de la façon suivante:

le Code maritime international des marchandises dangereuses de l'OICNM est un document reconnu en ce sens que ses principales dispositions ont été publiées en 1965. Toutefois, étant donné sa nature extrêmement technique, des modifications s'imposent et y sont apportées chaque année par le sous-comité de l'OICNM chargé d'étudier les questions de transport des marchandises dangereuses dont le Canada fait partie.

Les numéros de division et les lettres du groupe de compatibilité de l'OICNM auxquels vous faites allusion n'ont pas encore fait l'objet de modifications, mais on en prévoit. Vu que, dans l'ensemble le Règlement sur le transport par mer des marchandises dangereuses est actuellement en cours de révision, toute modification apportée sera signalée dans la nouvelle version du règlement.

Je vous prie de recevoir, Monsieur, l'assurance de ma considération distinguée.

Sous-ministre adjoint principal
 Opérations
 G. A. Scott

Le 26 octobre 1977

M. G. A. Scott
 Sous-ministre adjoint principal
 Opérations
 Ministère des transports
 Ottawa

Référence: DORS/76-397, Règlement sur le transport par mer des marchandises dangereuses—Modification

Monsieur,

J'accuse réception de votre lettre du 18 courant.

Permettez-moi de vous poser par anticipation l'inévitable question qui sera soulevée en comité. Les numéros de division

[Text]

bility groups, as they will stand in the new version of the Regulations, be subject to automatic amendment as a result of the annual changes in the IMCO International Maritime Dangerous Goods Code, or will an annual amendment be made to the Regulations to incorporate the annual Code amendments?

Yours sincerely,

G. C. Eglington.

December 20, 1977

Mr. G. C. Eglington,
Standing Joint Committee of the
Senate and of the House of Commons
On Regulations and Other Statutory
Instruments,
c/o The Senate,
Ottawa, Ontario.
K1A 0A4

Re: /SOR/76-397, Dangerous Goods Shipping Regulations,
Amendment

Dear Mr. Eglington:

Referring to your letter of October 26, 1977, the above amendment was introduced to reflect international standards that have not been changed since the amendment was made.

The Dangerous Goods Shipping Regulations are currently being revised so that any change in the IMCO Code will have to be adopted by amending the regulations.

Yours sincerely,

G. S. Scott,
Senior Assistant Deputy
Minister, Operations

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Any comments on this?

Mr. Robinson: I assume that most of the queries of counsel have been answered satisfactorily and so there is really nothing more to be done.

Mr. Eglington: There is a clear statement there that the IMCO changes will not be incorporated automatically into the regulations.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Is there any comment on that?

I suppose on that, counsel's views are that the people interested may receive, without being involved in the actual publication, variations of the regulations.

[Translation]

et les lettres du groupe de compatibilité, telles qu'ils apparaîtront dans la nouvelle version du règlement, feront-ils automatiquement l'objet de modifications suite aux modifications annuelles du Code maritime international des marchandises dangereuses, de l'OICNM, ou bien une modification annuelle sera-t-elle apportée au règlement en reprenant toutes les modifications apportées au Code pour toute l'année?

Je vous prie de recevoir, Monsieur, l'assurance de ma parfaite considération.

G. C. Eglington

Le 20 décembre 1977

M. G. C. Eglington
Comité mixte permanent du Sénat et
de la Chambre des communes sur les
règlements et autres textes réglementaires
a/s le Sénat
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Objet: DORS/76-397, Règlement sur le transport par
mer des marchandises dangereuses—Modification

Monsieur,

Me référant à votre lettre du 26 octobre dernier, je vous dirai que la modification susmentionnée a été introduite pour tenir compte des normes internationales restées inchangées depuis la modification.

Le Règlement sur le transport par mer des marchandises dangereuses fait pour l'instant l'objet d'une révision de sorte que tout changement apporté au code de l'OICNM ne pourra être adopté que par voie de modification au règlement.

Je vous prie de recevoir, Monsieur, l'assurance de ma parfaite considération.

Sous-ministre adjoint principal
Opérations
G. A. Scott

Le coprésident (M. Baldwin): Avez-vous des remarques à apporter à ce sujet?

M. Robinson: Je suppose que le conseiller a reçu des réponses satisfaisantes à la plupart des questions qu'il avait posées.

M. Eglington: On a clairement déclaré que les modifications apportées à l'OCMI ne seront pas intégrées automatiquement dans les règlements.

Le coprésident (M. Baldwin): Avez-vous des remarques à apporter à ce sujet?

Je suppose que le conseiller pense que les personnes intéressées pourront recevoir, sans être impliquées dans la publication même des règlements, des variantes de ces règlements.

[Texte]

[Traduction]

• 1125

Mr. Eglinton: Yes, Mr. Chairman. But the statement is there that that will not happen.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): It will be modified, yes.

SOR 77-130—Great Lakes Sewage Pollution Prevention Regulations brings us up to a high level of interest. Counsel's comments be printed there.

M. Eglinton: D'accord, monsieur le président. Mais d'après cette déclaration, cela n'arrivera pas.

Le coprésident (M. Baldwin): Ce sera modifié.

DORS/77-130—Règlement sur la prévention de la pollution des Grands lacs par les eaux d'égout. Les observations de notre conseiller juridique sont imprimés en annexe.

SOR/77-130

GREAT LAKES SEWAGE POLLUTION PREVENTION
REGULATIONS
Canada Shipping Act
P.C. 1977-229

DORS/77-130

RÈGLEMENT SUR LA PRÉVENTION DE LA POLLU-
TION DES GRANDS LACS PAR LES EAUX D'ÉGOUT
Loi sur la marine marchande du Canada
C.P. 1977-229

December 8, 1977—Criterion 14

8 décembre 1977—critère 14

1. Section 6(5)

The discretion to withdraw approval seems very odd. If the Director has reason to believe that any part of the device has ceased to meet the applicable provisions of the Regulations, it would seem to follow that he ought to withdraw approval. There may, however, be a reason for the discretion.

1. Paragraphe 6(5)

La discrétion de révoquer l'approbation donnée semble très étrange. Si le directeur a des raisons de croire qu'une partie quelconque de l'appareil a cessé de satisfaire aux dispositions du règlement qui s'appliquent dans ce cas-là, il semblerait s'ensuivre qu'il doive révoquer l'approbation donnée. Toutefois, il peut arriver que la discrétion soit motivée.

2. Section 7

The Director has a discretion to allow any other fitting, etc. if he is satisfied that the fitting, etc. is at least equivalent to that required by the Regulations. In effect, a different mode of dealing with sewage may be permitted if it is of the same or a higher standard than that provided for in the Regulations. This discretion is clearly to be exercised ad hoc. Mr. Massey writes: "There are no checks placed on the exercise of this official's discretion; although the process of comparing devices must be based on objective standards the inclusion of the "satisfaction" provision is unnecessary in the circumstances and should be eliminated or replaced by an expression such as "determines".

2. Article 7

Le directeur a la discrétion d'autoriser l'installation de tout autre dispositif etc., s'il est convaincu qu'il correspond au moins aux normes exigées par le règlement. En effet, l'installation d'un autre système de traitement des eaux d'égout peut être autorisée si les nouveaux appareils présentent des normes équivalentes ou supérieures à celles prévues au règlement. Cette discrétion doit être manifestement exercée à cet effet. Selon M. Massey, «Il n'y a aucun contrôle sur l'exercice de cette discrétion. Bien que la méthode de comparaison des appareils doive être basée sur des normes objectives, il n'est pas nécessaire, dans ces circonstances, de préciser que le directeur doit être «convaincu» et ce terme doit être supprimé ou remplacé par un mot comme «déterminé».

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Are there any comments on that, Committee?

Le coprésident (M. Baldwin): Avez-vous des remarques à ce propos?

Mr. Robinson: I think we should ask the reasons, if any, for the decision to withdraw the approval, which seems to be very unusual. In fact, maybe they have some reasons and they can give us the reasons.

M. Robinson: Pourquoi cet accord a-t-il été annulé? C'est une mesure très rare. Nous devrions connaître leurs raisons.

Mr. Massey: Precisely, and in the second part of the comment, I, personally, as indicated in the comment, did not feel that this was an appropriate place for the word "satisfied".

M. Massey: J'ai d'ailleurs fait remarquer qu'à mon avis ceci n'était pas l'endroit pour introduire le mot «satisfait».

Mr. Robinson: You are suggesting that the word "satisfaction" be replaced by the word "determined". Is that it?

M. Robinson: Vous préféreriez que le mot «satisfaction» soit remplacé par le mot «déterminé»?

Mr. Massey: Yes, that "satisfaction" be removed.

M. Massey: Supprimer le mot «satisfaction».

Mr. Robinson: Maybe we could suggest it to the department that they make this change.

M. Robinson: Nous pourrions le proposer au ministère.

Mr. Massey: It is my suggestion Mr. . . .

M. Massey: Je propose . . .

[Text]

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): SOR/77-278—SOR/77-355, for the first time before us. A letter from counsel of December 14, 1977 to Dr. Neufeld; a letter of January 11, 1978 from Richard Humphrys to our counsel. These to be printed herewith.

December 14, 1977

Dr. E. P. Neufeld,
A/Assistant Deputy Minister . . .
Tax Policy and Federal-Provincial
Relations Branch,
Department of Finance,
Ottawa

Re: SOR/77-278, Pension Benefits Standards Regulations, Amendment

Dear Dr. Neufeld:

The above amendment adds a new section 10 to the Regulations. The new subsection 3(a) may well provoke some comment when the Committee considers the amendment. Consequently, I shall be glad if you will kindly advise why it is regarded as necessary to grant to the Superintendent a discretion to add any assumption he chooses to the calculation of "test deficiency".

Perhaps you might indicate whether any of the assumptions actually to be used are known, and whether they change with refinements of technique in the pension funds industry and the accounting profession.

It will also be helpful to the Committee if you will indicate which paragraph of section 21 of the enabling Act is the authority for section 10(3)(a) of the Regulations.

With best wishes for Christmas and the New Year,

I remain,
Yours sincerely,

G. C. Eglington.

[Translation]

Le coprésident (M. Baldwin): Le DORS/67-355 dont nous sommes saisis pour la première fois. Y sont annexées une lettre de notre conseiller juridique datée du 14 décembre 1977 et adressée à M. Neufeld, ainsi qu'une lettre de M. Richard Humphrys adressée à notre conseiller juridique et datée du 11 janvier 1978.

Le 14 décembre 1977

Monsieur E. P. Neufeld
Bureau du sous-ministre adjoint
Direction de la politique fiscale et
des relations fédérales-provinciales
Ministère des Finances
Ottawa

Objet: DORS/77-278, Règlement sur les normes des prestations de pensions—Modification

Monsieur,

La présente modification ajoute au règlement un nouvel article 10. Le nouveau paragraphe 3(a) suscitera peut-être certains commentaires lorsque le Comité étudiera la modification. Par conséquent, j'aimerais que vous m'expliquiez pourquoi on juge nécessaire d'accorder au surintendant le pouvoir discrétionnaire d'ajouter d'autres hypothèses de son choix dans le calcul du «déficit de référence».

Peut-être pourriez-vous indiquer si les hypothèses dont on s'inspire sont connues et si elles sont modifiées à mesure que les techniques se perfectionnent dans le secteur des caisses de retraite et en comptabilité.

Il serait également utile au Comité que vous indiquiez sur quel paragraphe de l'article 21 de la loi habilitante se fondent les pouvoirs inhérents à l'alinéa 10(3)a) du règlement.

J'en profite pour vous offrir mes vœux les plus sincères à l'occasion de la Noël et du Nouvel An.

Veuillez agréer, monsieur Neufeld, l'expression de mes salutations distinguées.

G. C. Eglington

[Texte]

[Traduction]

January 11, 1978

Le 11 janvier 1978

Mr. G. C. Eglington, Counsel,
Standing Joint Committee on Regulations
and Other Statutory Instruments,
The Senate,
Ottawa, Ontario K1A 0A4.

Monsieur G. C. Eglington
Conseiller juridique
Comité mixte permanent des règlements
et autres textes réglementaires
Le Sénat du Canada
Ottawa (Ontario) K1A 0A4

Re: SOR/77-278, Pension Benefits Standards Regulations Amendment

Objet: DORS/77-278, Règlement sur les normes des prestations de pension—Modification

Dear Mr. Eglington:

Monsieur,

Your letter of December 14, 1977, to Dr. E. P. Neufeld of the Department of Finance relating to paragraph 10(3)(a) of the Pension Benefits Standards Regulations has been referred to my attention since the Pension Benefits Standards Act and Regulations are administered by this Department.

Votre lettre du 14 décembre 1977 adressée à M. E. P. Neufeld du ministère des Finances à propos de l'alinéa 10(3)a) du Règlement sur les normes des prestations de pension m'a été transmise étant donné que c'est notre département qui administre la loi et les règlements sur les normes des prestations de pension.

I might mention first of all that paragraph 21(a) of the Act, when combined with paragraph 11(a), specifically authorizes the Governor in Council to prescribe by regulation the test and standards for solvency that the funding provisions of a pension plan are required to meet.

J'aimerais d'abord préciser que le paragraphe 21a) de la loi, lorsqu'il est associé au paragraphe 11(a), autorise expressément le Gouverneur en conseil à fixer par règlement les critères et normes de solvabilité que les dispositions d'un régime de pension relatives à la création d'un fonds doivent respecter.

Paragraph 10(3)(a) defines the expression "test deficiency" as the excess of the present value, on a particular review or test date, of the liabilities of a pension plan over the value of its assets on that date. Such a definition would not be very meaningful unless the manner in which the liabilities and assets is to be determined is set forth. The paragraph does this, in the case of liabilities, by prescribing that the accrued cost benefit method, as defined, be used in the calculation together with an appropriate rate of interest not in excess of six per cent. The valuation actuary will have to make other assumptions relating to mortality and disability etc., and it is felt that some control should be placed on his discretion regarding the assumptions to be used. In the case of a test valuation, the Department would be concerned principally with the assumptions made as to mortality and interest but, for example, if indexing of the pensions were involved we would want to ensure that those assumptions were also reasonable.

L'alinéa 10(3)a) définit l'expression «déficit de référence» comme étant l'excédent de la valeur actuelle, à une certaine date de révision ou de référence, du passif d'un régime de pension sur la valeur de l'actif du régime à cette même date. Cette définition est assez peu significative, à moins que l'on n'expose la façon dont on calcule l'actif et le passif. Ces exigences sont satisfaites dans le cas du passif car l'alinéa prévoit que l'on doit utiliser, dans le calcul, la méthode du coût des prestations accumulées telle que définie, de même qu'un taux d'intérêt approprié ne dépassant pas six pour cent. L'actuaire qui établira la valeur devra recourir à d'autres hypothèses concernant la mortalité, l'invalidité, etc., et l'on considère qu'il y aurait lieu de restreindre d'une certaine façon son pouvoir discrétionnaire concernant les hypothèses dont il faudra tenir compte. Dans le cas de l'établissement d'une valeur de référence, le Département tiendrait surtout compte des hypothèses relatives à la mortalité et à l'intérêt mais, par exemple, si l'indexation des pensions entraînait en ligne de compte, nous voudrions être certains que ces hypothèses seraient également raisonnables.

In response to the inquiry in the first paragraph of your letter, I should mention that we do not interpret the wording of paragraph 10(3)(a) as authorizing the Superintendent of Insurance to prescribe the use of additional assumptions but rather as imposing a duty that he must satisfy himself that the assumptions used by the valuation actuary are in any particular circumstances satisfactory.

Pour ce qui est des explications que vous demandez au premier paragraphe de votre lettre, je vous répondrai qu'à notre avis, le texte de l'alinéa 10(3)a) n'autorise pas le surintendant des assurances à prescrire le recours à des hypothèses additionnelles; il l'oblige plutôt à s'assurer que les hypothèses utilisées par l'actuaire chargé de l'établissement de la valeur sont dans tous les cas satisfaisantes.

I trust that the above comments will be of assistance to you if questions are raised concerning paragraph 10(3)(a) of the Pension Benefits Standards Regulations by your Committee.

J'espère que ces commentaires vous seront utiles si les membres de votre comité posent des questions concernant l'alinéa 10(3)a) du Règlement sur les normes des prestations de pension.

[Text]

Yours very truly,

Superintendent of Insurance.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Are there any comments?

Mr. Robinson: Could our counsel advise us if he is satisfied that all his queries have been answered?

Mr. Eglington: I think, Mr. Robinson, there is a matter there for the Committee to determine. Mr. Humphrys has given the explanation of the manner in which Section 10(3)(a) is applied, and again Mr. Humphrys' explanation displays it is a sensible practice. Section 11(a) has just been passed around and the question is really as to whether or not Section 10(a) allows for the leaving of part of the rules to be set by assumptions that are satisfactory to the Superintendent. I do not know that it is a terribly vital matter. The assumptions appear to relate to mortality, and disability, and interest which, I would imagine, are normally within fairly set confines and defined by actuaries.

Mr. Robinson: The one thing that concerned me was the fact that he makes certain assumptions and then he makes additional assumptions upon the assumptions. And I just wonder how far you draw this out before you... In other words, how far can you continue to assume something?

Mr. Eglington: I think, Mr. Robinson, you have hit a sensitive nerve, if I can put it that way; that, again, the Committee is faced with an explanation which is sensible and reasonable. But the underlying principle is still that there can be put in the regulations matter which amounts to a subdelegation of the power to make regulations, because the enabling power relied on in Section 11 (a) talks about "funding in accordance with such tests and standards for solvency as are prescribed by regulations." And prescribed, as one normally thinks of it, means that the tests and standards will be set out in the regulations and yet 10(3)(a) allows part of the tests to be assumptions satisfactory to the Superintendent.

Mr. Robinson: In other words...

Mr. Eglington: Perhaps it is the slippery slope. This may not be a very important matter in itself, because the matters involved, I would imagine, and I cannot tell you much about it, are matters which are dealt with by actuarial tables, and such like. But it still has a point of principle.

Mr. Robinson: Yes. I am concerned, too, about the use of the word "assumption" and I am just wondering how far this goes. I do not think it is fair to just continually make assumptions on a set of facts but rather you should stipulate what you are really talking about. And I do not think that he has actually done this. He has answered the queries with assumptions and I really do not consider that as satisfactory. But maybe there is a better explanation.

• 1130

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): I suppose the fact is that if you have too many assumptions like that you might end up with some bad conclusions.

[Translation]

Veillez agréer, monsieur Eglington, l'expression de mes salutations distinguées.

Le surintendant des assurances

Le coprésident (M. Baldwin): Y a-t-il des remarques?

M. Robinson: Notre conseiller juridique estime-t-il avoir reçu des réponses à toutes ses questions?

M. Eglington: Cette décision appartient au comité, monsieur Robinson. M. Humphrys a expliqué les modalités d'application de l'article 10(3)a, ce qui me paraît raisonnable. L'article 11(a) venant d'être adopté, la question se pose de savoir si l'article 10(a) permet d'adopter une partie des règlements selon des principes acceptables au surintendant. Ce n'est peut-être pas une question d'intérêt vital. Ces principes concernent les statistiques de mortalité et d'invalidité, les intérêts étant normalement fixés dans des marges assez étroites, calculées par les actuaires.

M. Robinson: Ce qui m'ennuie, c'est qu'après avoir fait certaines suppositions, il en fait d'autres, et je me demande jusqu'à quel point on peut continuer à supposer quelque chose.

M. Eglington: L'explication fournie au comité est parfaitement raisonnable. Ce qui n'empêche que des règlements peuvent être rédigés de sorte à constituer en fait une délégation de pouvoirs pour faire des règlements, le pouvoir habilitant évoqué à l'article 11(a) mentionnant «financement conformément aux tests et normes de solvabilité tels que prescrits par voie de règlement». Or au sens normal du mot «prescrits», ces tests et normes devraient être prévus dans les règlements, alors que l'article 10(3)(a) prévoit des tests qui ne sont que des hypothèses susceptibles d'être acceptées par le surintendant.

M. Robinson: Autrement dit...

M. Eglington: Ceci risque de faire boule de neige. Ce n'est peut-être pas une question très importante en elle-même, vu que ces questions relèvent de tableaux établis par les actuaires, mais cela pose néanmoins une question de principe.

M. Robinson: Je trouve l'utilisation du mot «hypothèse» préoccupante. Il faudrait, plutôt que de faire des hypothèses concernant des faits, stipuler de quoi il est question, ce qui n'a pas été fait dans le cas présent, car il a répondu aux questions par des hypothèses. Mais il existe peut-être une meilleure réponse à cette question.

Le coprésident (M. Baldwin): A force de faire tant d'hypothèses, on risque de tirer de mauvaises conclusions.

[Texte]

Mr. Robinson: That is possible.

Senator Lafond: The word "assumption" may be the wrong word to describe the situation, because as I understand it the assumptions are made as to mortality and interest rate, what they will be in the future. And what the Superintendent of Insurance has to satisfy himself of is the criteria used in determining what the mortality rate will be or what the interest rate will be at a future date.

Mr. Robinson: But I think he is using the term assumptions as though he is talking about facts and I do not think they are the same thing. Maybe our counsel can enlighten me on this.

Mr. Eglington: Well no, Mr. Robinson, I really cannot add anything to that. I think they have set up a machinery which is convenient to operate and which, I assume, works well. But perhaps that is not the critical issue.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I felt somewhat the same as Senator Lafond about this. Perhaps the word assumptions is not quite the right word here, because "assumptions" gives the idea of something the chap has in his head. But it seems to me quite clear here that, from what Mr. Humphrys says, it refers rather to very technical matters which are well understood among actuaries and such people, and that presumably the Superintendent just looks and says, "Oh yes, he has lived up to the usual official standards in this," or has he not?

Senator Lafond: It seems to me that this is essentially a forecast into the future as to what the mortality rate will be and what the interest rate will be over a given period. And on that basis, they set the amounts of premiums or annuities or whatever it is that have to be made as of this date. It is a forecast of the future, it is not an assumption of something that may have happened or something that exists, it is a forecast into the future, and the Superintendent of Insurance, or whoever supervises it, has to satisfy himself that this forecast is based on the best available knowledge, the best available expertise and practice.

Senator Godfrey: It is like insurance companies, they use some mortality table that is 30 years old, because they could get a higher rate. Now people live longer, so I think it is eminently reasonable, as you point out, in fact, necessary that they have these . . .

Mr. Eglington: I think the phrase "actuarial assumption" is a standard phrase too.

Senator Godfrey: Right.

Mr. Robinson: You say that this is really the jargon of the insurance people?

Mr. Eglington: Yes, I think it is the jargon.

Senator Lafond: Ask the attorney—and a few other people.

Senator Godfrey: Touché. It is done, for instance, in calculating annuities, and everything else. But if you can get mortality rates, if you have enough annuities and you are wrong and people live longer, then it hurts you in the annuities but it helps you on the life insurance end. So they all cancel each other.

[Traduction]

M. Robinson: C'est tout à fait possible.

Le sénateur Lafond: Le mot hypothèse a peut-être été mal choisi, vu que ces hypothèses concernent la mortalité et les taux d'intérêt qui seront appliqués. Le surintendant de l'assurance doit vérifier les critères utilisés dans le calcul du taux de mortalité et du taux d'intérêt.

M. Robinson: Mais il semble utiliser le mot hypothèse comme s'il s'agissait de fait, alors que ces deux mots ne sont pas identiques. Qu'est-ce que notre conseiller juridique en pense?

M. Eglington: Je n'ai vraiment rien à ajouter. Le système mis en place semble fonctionner convenablement. Mais je ne sais pas si c'est ce qui compte.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je suis d'accord avec le sénateur Lafond. Le mot hypothèse n'est pas un choix bien heureux, puisqu'il laisse entendre qu'on se base sur ce qu'il a en tête. Or il est évident d'après ce que M. Humphrys vient de nous expliquer qu'il s'agit de questions hautement techniques parfaitement comprises des actuaires et autres spécialistes si bien que le surintendant est tout à fait à même de vérifier d'un coup d'œil si tout a été fait selon les normes prévues.

Le sénateur Lafond: Il s'agit simplement d'une précision sur le taux de mortalité et le taux d'intérêt pour une période donnée, ce qui permet le calcul du montant des primes et des rentes. Il s'agit donc d'une prévision et non pas d'une hypothèse concernant un événement passé ou présent. Le surintendant de l'assurance doit donc veiller à ce que cette prévision a été effectuée selon tous les critères professionnels.

Le sénateur Godfrey: Certaines sociétés d'assurance utilisent des tableaux de mortalité vieux de 30 ans, ce qui leur permet d'obtenir des taux plus élevés. Or l'espérance de vie s'étant accrue, il est tout à fait raisonnable, voire indispensable, de . . .

M. Eglington: Je crois que l'expression hypothèse actuarielle est tout à fait courante.

Le sénateur Godfrey: C'est exact.

M. Robinson: C'est donc une expression technique utilisée par les spécialistes de l'assurance, à votre avis.

M. Eglington: Oui.

Le sénateur Lafond: Qu'est-ce que les avocats ici présents en pensent?

Le sénateur Godfrey: C'est ce qu'on fait quand on calcule les montants des rentes. Si les taux de mortalité utilisés s'avèrent faux, on perd sur les rentes, tandis qu'on gagne sur les polices d'assurance, si bien que les deux se compensent.

[Text]

Mr. Eglinton: I am glad you brought that up, because I noticed recently in some pension regulations and disability regulations the Government of Canada is still using the 1941 tables and the same thought crossed my mind. In fact, there is a table as recent as 1972, I discovered.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): What do you suggest? Should we send Mr. Humphrys a copy of the *Proceedings* of this meeting, which might enlighten him?

Senator Godfrey: I do not see how he could operate without that provision.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): No, but I thought you could send him a copy of the *Proceedings* of this meeting and the views which have been expressed by Mr. Robinson and others.

Senator Godfrey: Yes.

Mr. Hnatyshyn: Possibly soliciting any observations he might have with respect to our observations.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Mr. Counsel.

Mr. Eglinton: I think that will dispose of it. As I said, I agree with Senator Godfrey, I find it difficult to see how he could operate without something like that. But, again, the enabling act could not have been drafted with such things in mind.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): SOR/77-357 and SOR/77-358-Food and Regulations, before us for the first time. I see a letter from counsel to Mr. Osborne of September 28, 1977, and a letter from Mr. Osborne of October 28, 1977, with some material attached. I think that appears to be all the material to be printed.

Miss Mayrand: There is another letter and another comment.

Mr. Massey: A letter of December 15, 1977.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): I beg your pardon. Yes, that is right, a letter of December 15, 1977, to counsel from Mr. Osborne, and comments by counsel dated November 23, 1977. These will be printed.

September 28, 1977

Mr. J. E. Osborne,
Special Adviser,
Policy Development,
Department of National
Health and Welfare,
Ottawa, Ontario.

Re: Food and Drug Regulations

Dear Mr. Osborne:

In looking at several amendments to the Food and Drug Regulations, I have been puzzled by the somewhat sporadic use of the expression "as determined by the official method" Although the Regulations define the "official method" as "a

[Translation]

M. Eglinton: Je suis content que vous ayez soulevé cette question, car j'ai justement remarqué récemment que le gouvernement utilisait encore pour le calcul de pensions de vieillesse et d'invalidité des tableaux remontant à 1941, alors qu'il existe des tableaux pour 1972.

Le coprésident (M. Baldwin): Qu'est-ce que vous proposez donc? Voulez-vous qu'on envoie un exemplaire du compte rendu de la réunion à M. Humphrys?

Le sénateur Godfrey: Je ne pense pas qu'il pourrait continuer à travailler sans cette disposition.

Le coprésident (M. Baldwin): Mais on pourrait néanmoins lui adresser un exemplaire du compte rendu de la réunion de façon à ce qu'il soit tenu au courant de ce qui a été dit ici.

Le sénateur Godfrey: Très bien.

M. Hnatyshyn: Nous pourrions lui demander ce qu'il pense de nos délibérations.

Le coprésident (M. Baldwin): Monsieur Eglinton.

M. Eglinton: Ce serait très bien. Tout comme le sénateur Godfrey, je ne vois pas comment il pourrait travailler sans une disposition de ce genre. La loi habilitante n'a certainement pas prévu ce genre de cas.

Le coprésident (M. Baldwin): Les DORS/77-357 et 358, Règlements sur les aliments et les drogues, dont nous sommes saisis pour la première fois. Y sont annexées une lettre adressée par M. Osborne en date du 28 septembre 1977 et une autre signée par M. Osborne et datée du 28 octobre 1977, ainsi que des annexes.

Mlle Mayrand: Il y a une autre lettre et un autre commentaire.

M. Massey: Une lettre du 15 décembre 1977.

Le coprésident (M. Baldwin): Veuillez m'excuser, c'est exact. Il y a une lettre du 15 décembre 1977 adressée à notre conseiller par M. Osborne et les commentaires de notre conseiller, du 23 novembre 1977. Ces textes seront joints au procès-verbal.

Le 28 septembre 1977

Monsieur J. E. Osborne
Conseiller spécial
Développement des politiques
Santé et Bien-Être social Canada
Ottawa (Ontario)

Objet: Règlements sur les aliments et drogues

Monsieur,

En me penchant sur les diverses modifications apportées aux règlements sur les aliments et drogues, j'ai été intriguée par l'utilisation sporadique de l'expression «tel que déterminé par la méthode officielle». Bien que dans les règlements, la

[Texte]

method of analysis or examination designated as such by the Director for use in the administration of the Act and these Regulations", it is difficult for an outsider to figure out what these official methods are and why there is not more precision in the reference to methods that are essential to the enforcement of the Food and Drug Act and Regulations. I think that it would help the Committee's understanding if you could give a brief description of the procedures used to check compliance with the Food and Drug Act and Regulations and, in respect of the "official method", more precisely

- what are the "official methods" (techniques of analysis, mechanical devices, etc.)?
- why is there a need in some cases to specify that a certain standard has to be met "as determined by the official method", while in other similar cases it is not specified (see B.14.078(b))?
- why are the official methods not incorporated into the regulations?
- what publicity is given to these official methods apart from the duty of the Director to furnish copies, pursuant to section A.01.011 of the Regulations?

Yours sincerely,

L. Mayrand.

October 28, 1977

Miss Lise Mayrand
Counsel
Standing Joint Committee on Regulations
and Other Statutory Instruments
The Senate
Ottawa, Ontario
K1A 0A4

Re: Food and Drug Regulations—"Official Methods"

Dear Miss Mayrand:

In your letter of September 28 you asked for an explanation of the concept of "the official method" as used in our food and drug regulations.

You said it would be helpful to your Committee's understanding of our regulations if we described the procedure used to check compliance with the legislation. An enforcement officer in any of the five regions in Canada may obtain a sample of any food offered for sale and submit it to our laboratory for examination. This examination may involve determining whether the food colour it contains is permitted or the amount of fat set by a standard has not been violated

You also asked several precise questions about the "official methods" concept. Before answering these I should make the following observations. The phrase "As Determined by the

[Traduction]

méthode officielle soit définie comme une «méthode d'analyse ou d'examen désignée par le Directeur pour usage dans l'application de la Loi», il est difficile pour le profane de concevoir ce que sont ces méthodes officielles et pourquoi on ne précise pas davantage les méthodes essentielles à l'application des règlements et de la Loi sur les aliments et drogues. J'estime que le Comité comprendrait mieux la situation si vous pouviez décrire brièvement les méthodes adoptées pour vérifier si les règlements sur les aliments et drogues sont respectés, et détailler davantage la méthode officielle, en précisant entre autres

- ce que sont les «méthodes officielles» (techniques d'analyse, dispositifs, etc.)
- pourquoi il est parfois précisé qu'on doit satisfaire à une norme donnée «tel que déterminé par la méthode officielle», alors que ce ne l'est pas pour d'autres cas semblables (voir B.14.078 b) et B.14.079 b)).
- pourquoi les méthodes officielles ne sont-elles pas incluses dans les règlements
- la nature de la publicité dont ces méthodes officielles font l'objet, outre l'obligation pour le Directeur de présenter des copies conformément à l'article A.01.011 des règlements?

Veuillez agréer Monsieur, l'assurance de ma parfaite considération.

L. Mayrand

Le 28 octobre 1977

Mademoiselle Lise Mayrand
Conseiller
Comité mixte permanent des règlements
et autres textes réglementaires
Le Sénat
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Objet: *Règlement sur les aliments et drogues*—"Méthodes officielles"

Mademoiselle,

Dans votre lettre du 28 septembre vous nous demandiez de vous expliquer ce que nous entendons par l'expression «la méthode officielle» utilisée dans notre règlement sur les aliments et drogues.

Vous disiez que votre Comité comprendrait mieux notre règlement si nous décrivions la méthode que nous employons pour déterminer l'observance de la loi. Un agent de la paix de n'importe quelle région du Canada peut obtenir un échantillon de tout aliment mis en vente sur le marché et le faire examiner par notre laboratoire. Dans cet examen, il peut être question de déterminer si l'emploi du colorant alimentaire qu'il contient est autorisé ou si la teneur normalisée en matières grasses n'a pas été dépassée.

Vous posez également plusieurs questions précises concernant «les méthodes officielles». Avant d'y répondre, je dois faire les quelques observations suivantes. L'expression «tel que

[Text]

Official Method". The phrase "As Determined by the Official Method" is not a part of Section B.06.003. Therefore, it is implied that any method of analysis that can determine the colour component of a food may be used. It is also inferred that whatever method of colour determination is used the result will be the same.

However, where the phrase "As Determined by the Official Method" is part of a Regulation, only that method stipulated by the Director for such an analysis may be used in the enforcement of this legislation. This rules out the error that may exist between different methods of analysis used to determine the specific component of a food.

An example of a section containing this phrase is Section B.14.078, which, by its inclusion, recognizes only one method, that stipulated by the Director in the enforcement of the fat content in mixtures of meat product and meat product extender resembling ground beef, medium ground beef or lean ground beef.

The following are our comments on your specific questions:

1. Official Methods are a group of methods of analysis or examination developed or accepted over the years by the scientists of the Health Protection Branch. These methods follow a particular format indicating where it is to be used, apparatus, reagents, and procedures to be followed in its application, and are concluded with the original carrying the signature of the Director. For your review and reference I attach a copy of the Official Method for the Determination of Moisture in Flour. (FO-9).

2. With regard to the difference in wording between Section B.14.078(b) and B.14.079(b), Schedule of Amendment No. 407 printed in the Canada Gazette, Part II of August 11, 1977 corrects this anomaly.

3. It is the intention of the Health Protection Branch to include the Official Methods in the Food and Drug Regulations.

4. In the true sense of the word no publicity is given to these Official Methods. However, in consultation with members of industry, scientists and advisory personnel, these methods are openly discussed and made freely available. Anyone requesting these methods can receive copies with a minimum of delay from the Health Protection Branch.

I trust this information will be helpful to the Committee members.

Yours sincerely,

John E. Osborne,
Special Adviser,
Policy Development.

[Translation]

déterminé par la méthode officielle» ne fait pas partie de l'article B.06.003. Cela veut donc dire qu'on peut se servir de n'importe quelle méthode d'analyse servant à déterminer le colorant alimentaire contenu dans un aliment. Cela implique également que nonobstant la méthode de détermination de la couleur utilisée, le résultat sera le même.

Toutefois, lorsque l'expression «tel que déterminé par la méthode officielle» fait partie d'un règlement, seule la méthode stipulée par le Directeur pour une analyse de ce genre peut être utilisée pour faire respecter cette loi. Cela élimine l'erreur qui peut se produire entre différentes méthodes d'analyse utilisées pour déterminer les éléments composant un aliment.

Un exemple d'un article contenant cette expression, c'est l'article B.14.078, lequel, en mentionnant cette phrase, ne reconnaît qu'une seule méthode c'est-à-dire celle qui a été stipulée par le Directeur relativement à la teneur permise en matières grasses dans un mélange de sous-produit de viande et d'allongeur de sous-produit de viande ressemblant à du bœuf haché, du bœuf haché mi-maigre ou du bœuf haché maigre.

Voici nos commentaires concernant ces questions spécifiques:

1. Les méthodes officielles consistent en un ensemble de méthodes d'analyse ou d'examen mises au point ou acceptées depuis des années par les scientifiques de la Direction de la protection de la santé. Ces méthodes sont accompagnées de prescriptions indiquant les occasions où elles doivent être utilisées, ainsi que les appareils, les réactifs et les procédés qui doivent être employés pour les appliquer; le Directeur doit signer l'original de la formule une fois l'analyse terminée. À titre de référence, je joins un exemplaire de la méthode officielle servant à déterminer le degré de moisissure dans la farine. (FO-9).

2. En ce qui concerne la différence des libellés des articles B.14.078 b) et B.14.079 b), l'Annexe de l'amendement no 407 imprimé dans la Gazette du Canada, Partie II du 11 août 1977, corrige cette erreur.

3. La Direction de la protection de la santé à l'intention d'inclure les méthodes officielles dans le Règlement sur les aliments et drogues.

4. Dans le vrai sens du mot, aucune publicité n'est faite au sujet de ces méthodes officielles. Toutefois, en consultation avec des représentants de l'industrie, des scientifiques et du personnel d'orientation, ces méthodes sont discutées ouvertement et diffusées gratuitement. Toute personne qui désire obtenir dans les plus brefs délais des exemplaires de ces méthodes peut s'adresser à la Direction de la protection de la santé.

J'ose espérer que ces renseignements seront utiles aux membres de votre Comité.

Veillez agréer, Mademoiselle, l'expression de mes salutations distinguées.

Le conseiller spécial du
Développement de la politique,
John E. Osborne.

[Texte]

December 15, 1977

Miss Lise Mayrand
Counsel
Standing Joint Committee on Regulations
and Other Statutory Instruments
The Senate
Ottawa, Ontario
K1A 0A4

Dear Miss Mayrand:

Further to my letter of October 28, I have received additional information from our Health Protection Branch on your questions on "official methods" as they apply to drug analyses. My earlier answer related primarily to food. The numbers follow the same sequence as the questions in your letter of September 28.

1. As the regulations point out, official methods are methods which must be used in carrying out a particular determination or analysis. By way of explanation, an example is "the determination of the disintegration time of tablets". For pharmaceuticals, it is important that tablets disintegrate within a certain given time. The official method, in this case, is a technique of analysis. Another official method exists for the determination of the net contents of pharmaceutical preparations.

2. Aside from the specific references, in the examples cited above, the result is a uniformity of determination for all pharmaceuticals. It also enables the manufacturers to know the case that they must meet.

3. Official methods are frequently very detailed and contain voluminous explanations of how a particular analysis or test must be carried out. In many instances, they are of use only to a very limited segment of the pharmaceutical industry in the case of drugs and to very limited number of food manufacturers in the case of foods. It is more economical both to the Branch and to the person purchasing the Food and Drug Regulations to obtain only those methods which he or she is interested in. Incorporation of the official methods into the Regulations would add not only to the cost to the Federal Government, but also to the complexity and volume of the Food and Drugs Act and Regulations. Consideration is being given to including official methods as schedules to the Regulations but this is tempered by the fact that all official methods are not of uniform interest to all of the pharmaceutical and food industries.

4. Since 1948, the predecessors of the Health Protection Branch and now the Health Protection Branch have consulted closely with experts outside Government and within in relation to proposals for new regulations and official methods. Prior to their reference in regulations, they have already been discussed with scientists in the Health Protection Branch and advisory personnel both in industry and in universities.

[Traduction]

Le 15 décembre 1977

Mademoiselle Lise Mayrand
Conseiller
Comité mixte permanent des règlements et
autres textes réglementaires
Le Sénat
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Mademoiselle,

À la suite de ma lettre du 28 octobre, j'ai reçu de notre direction de la Protection de la santé des renseignements supplémentaires en réponse à vos questions sur l'application des «méthodes officielles» en matière d'analyse des drogues. Ma réponse précédente concernait surtout les aliments. L'ordre des réponses fournies ci-dessous correspond à celui des questions de votre lettre du 28 septembre.

1. Tel qu'indiqué dans les règlements, les méthodes officielles sont celles qui doivent être utilisées lorsqu'on effectue une détermination ou une analyse spéciale. Pour mieux l'expliquer, on peut citer l'exemple de la détermination du temps de dissolution d'un comprimé. En ce qui concerne les produits pharmaceutiques, il est important que des comprimés se dissolvent en deça d'une certaine limite de temps. La méthode officielle dans ce cas, est une technique d'analyse. Il existe une autre méthode officielle pour la détermination du contenu net des préparations pharmaceutiques.

2. Sauf dans les cas précis cités ci-dessus, elles ont pour but d'uniformiser la détermination pour tous les produits. Elles permettent aussi aux fabricants d'être mieux renseignés, sur les exigences qu'ils doivent respecter.

3. Les méthodes officielles sont souvent très détaillées et renferment des explications volumineuses sur la façon de procéder à une analyse ou à un examen. Dans nombre de cas, elles ne servent qu'à un segment très limité de l'industrie pharmaceutique, en ce qui concerne les drogues, ou à un nombre restreint de fabricants de produits alimentaires. Il est plus économique à la fois pour la Direction et pour la personne qui achète les Règlements sur les aliments et drogues de limiter le document aux seules méthodes qui intéressent cette dernière. L'incorporation des méthodes officielles dans les Règlements accroîtrait non seulement le coût pour le Gouvernement fédéral mais aussi la complexité et le volume de la loi et des Règlements sur les aliments et drogues. On étudie la possibilité d'inclure les méthodes officielles en annexe aux Règlements, mais ce projet est remis en question par le fait que les méthodes officielles ne présentent pas toutes le même intérêt pour l'ensemble de l'industrie des produits pharmaceutiques et alimentaires.

4. Depuis 1948, les prédécesseurs de la Direction de la protection de la santé et aujourd'hui, la Direction elle-même ont des rapports étroits avec des spécialistes de l'extérieur et du gouvernement, concernant les propositions de nouveaux règlements et de nouvelles méthodes. Avant d'en faire mention dans les règlements, elles ont déjà fait l'objet de discussions avec les scientifiques de la Direction de la protection de la

[Text]

I trust this information will be helpful to the Committee members.

Yours sincerely,

John E. Osborne,
Special Adviser,
Policy Development.

SOR/77-357

FOOD AND DRUG REGULATIONS, AMENDMENT

Food and Drugs Act

P.C. 1977-1159

November 23, 1977—SOR/77-357, SOR/77-358

Mr. Massey points out that other Regulations, such as the Cosmetic Regulations—SOR/77-794 (attached), do specify the procedure in the Regulations. The point of his concern is that the “official method” is not a fixed standard and may be varied as the wind blows despite protestations of industry (and consumer) participation. He is very concerned about the official method of determining whether egg products are free from salmonella: SOR/77-358

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Are there any comments from the Committee, or would you like to hear from counsel on this?

Mr. Robinson: I see that we have received two different letters from Mr. Osborne in which he deals with the questions raised by our counsel. The first was the one of October 28, 1977, and the second was on December 15, 1977. I assume that when you put together his comments in both letters, maybe our counsel is satisfied.

Mr. Massey: No, that is not the case, Mr. Robinson. My concerns at least are still very much outstanding. My concerns are that it is very well to prescribe a standard, but if the means of ascertaining whether the standard has been achieved are left to be set by an ad hoc agency, the standard itself does not mean very much. This brief comment I wrote indicated that I am very concerned about the official method of determining whether egg products are free from salmonella. I believe the regulation in this instance reads:

Egg products must be free from salmonella as determined by the official method.

Personally I would like to see the official method identified in the regulation. I do not see any need for its inclusion. In fact I would be opposed to its inclusion because it would be terribly costly.

Mr. Robinson: That is what they point out here. Mr. Osborne points out on the top of page 2 of his letter of December 15 that the cost might be prohibitive, I assume, and at the same time it is my understanding from his previous correspondence that this whole matter is openly discussed and

[Translation]

santé et avec les conseillers tant de l'industrie que des universités.

Espérant que ces renseignements seront utiles aux membres du Comité,

je vous prie de croire à l'assurance de ma parfaite considération.

Conseiller spécial
Développement des politiques.
John E. Osborne

DORS/77-357

RÈGLEMENTS SUR LES ALIMENTS ET DROGUES—MODIFICATION

Loi sur les aliments et drogues

C.P. 1977-1159

Le 23 novembre 1977—DORS/77-357, DORS/77-358

M. Massey fait remarquer que d'autres règlements, comme le Règlement sur les cosmétiques (DORS/77-794 ci-joint), précisent la méthode utilisée. Il s'inquiète de ce que la «méthode officielle» ne soit pas une norme fixe et puisse varier selon les circonstances en dépit des protestations de l'industrie (et des consommateurs). Il s'inquiète beaucoup de la méthode officielle servant à déceler l'existence de bactéries de l'espèce Salmonella dans les produits des œufs.

Le coprésident (M. Baldwin): Quelqu'un a-t-il des commentaires à faire?

M. Robinson: Je vois que nous avons reçu deux lettres différentes de M. Osborne, portant sur les questions soulevées par notre conseiller. La première date du 28 octobre 1977, et la seconde, du 15 décembre 1977. Je suppose que ces deux lettres concernent ce sujet et répondent aux préoccupations de notre conseiller?

M. Massey: Non, ce n'est pas le cas, monsieur Robinson. Mes préoccupations restent les mêmes. J'estime en effet bel et bon de fixer des normes, mais celles-ci ne signifient pas grand-chose si l'évaluation des mesures prises à leur sujet est laissée à un organisme ad hoc. Mon commentaire exprime donc mon insatisfaction au sujet des méthodes officielles utilisées pour déterminer si les produits des œufs ne sont pas atteints de salmonellose. Je crois que le règlement pertinent est le suivant:

Les produits des œufs ne doivent pas être atteints de salmonellose, tel que déterminé par la méthode officielle.

Personnellement, j'aimerais que cette méthode officielle soit définie dans le règlement. Par contre, je ne pense pas qu'elle doive être incluse, et j'y serais même opposé, car ce serait très coûteux.

M. Robinson: C'est précisément ce que dit M. Osborne, à la deuxième page de sa lettre du 15 décembre. Il indique que les coûts seraient certainement prohibitifs, et je suppose, à la lecture de cette correspondance, que la question fait l'objet de discussions ouvertes, sur la base d'informations auxquelles tout

[Texte]

information freely available to all those who are involved. I thought maybe that was sufficient.

Mr. Massey: That would still leave it open to the department to change the official method at any time they wanted to, with or without consultation. They might be consulting with the manufacturers now and the manufacturers might be producing their products in accordance with the official method as revealed to them in discussions with the department. But the regulations still refer to "as determined by the official method".

A solution did occur to me which would involve writing the department to see whether they identify their official methods by some form of numerals. I notice that the official method they sent to us for our perusal, determination of moisture in flour, is marked FO—9. This might be a marking which would make it possible to ascertain what the official method was in this instance.

Mr. Robinson: Is that considered as a regulation? Or part of a regulation?

Mr. Massey: It is an official method. It is not a regulation. It is not part of the regulation. It is incorporated by reference, but the reference is not even specific enough to tell us what it is, where it is to be found, or which version of the official method they are really relating to.

Mr. Robinson: If your supposition is right and there are a number of these FO's, then they should be referred to by their number in the regulation.

Mr. Massey: I would like to see this, and I do not think it would be costly.

Mr. Robinson: Maybe we could have a follow-up from Mr. Osborne with regard to that top paragraph on page 2 of his letter of December 15, 1977, where he specifically refers to the cost to the federal government and the complexity and volume of Food and Drugs Act regulations and so on. Maybe he has some further explanation for us.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Is there agreement that this letter be written and in company with it the suggestion as outlined by counsel so that he will have the benefit of both of those and ask for a further letter? Is that acceptable?

Senator Lafond: And his comments on it.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Right.

Miss Mayrand: On this point I have been disagreeing with Mr. Massey since the beginning. I think we should write to tell the department whatever we said this morning, but in reading these regulations and always having this reference to the "official method", I think the official method is a way of enforcing whatever has been prescribed. If they prescribe that ground meat should not have more than 20 per cent of fat, the way of enforcing it is up to the government, it is administrative detail. I do not agree with Mr. Massey that it is part of the regulation that it should be included. I think by the regulation itself there is a clear section that specifies that when there is an official method to be used, the director is to give it freely to whoever wants it, and in the enforcement there is this need for

[Traduction]

le monde a accès, n'est-ce pas? Je croyais que cela était suffisant.

M. Massey: Il n'en reste pas moins que le ministère aurait toujours la possibilité de changer la méthode officielle, avec ou sans consultation, n'importe quand. Il pourrait fort bien consulter les fabricants, aujourd'hui, ce qui les amènerait à fabriquer leur production conformément à la méthode officielle, telle que révélée par le ministère. Ceci dit, le règlement comporte les mots suivants: «Tel que déterminé par la méthode officielle».

En réfléchissant à ce problème, je me suis demandé si la solution ne serait pas de demander au ministère d'identifier ses méthodes officielles par des chiffres. Je remarque en effet que la méthode officielle que l'on nous a envoyée, concernant le degré d'humidité de la farine, porte l'indication FO-9. Il s'agit peut-être là d'un code qui serait suffisant pour déterminer de quelle méthode officielle il s'agit.

M. Robinson: S'agit-il là d'un règlement ou d'une partie d'un règlement?

M. Massey: Ce n'est ni l'un ni l'autre, c'est une méthode officielle. On y fait référence, mais je dois dire que la référence n'est même pas suffisamment précise pour nous dire exactement de quoi il s'agit, où le texte peut être trouvé et quelle est la version officielle.

M. Robinson: Si vous avez raison, ces méthodes devraient alors être mentionnées par leur code, dans les règlements?

M. Massey: En effet, ce ne serait pas très coûteux.

M. Robinson: Peut-être pourrions-nous avoir des précisions de M. Osborne, au sujet de ce paragraphe de la première page de sa lettre du 15 décembre 1977, dans lequel il parle des coûts que devrait assumer le gouvernement fédéral et des difficultés qu'entraînerait le grand nombre de règlements relatifs à la Loi sur les aliments et les drogues. Peut-être a-t-il d'autres précisions à nous donner là-dessus?

Le coprésident (M. Baldwin): Etes-vous d'accord pour que l'on écrive à M. Osborne à ce sujet, et pour que lui soit soumise la proposition de notre conseiller? D'accord?

Sénateur Lafond: Avec ses commentaires.

Le coprésident (M. Baldwin): D'accord.

Mlle Mayrand: Je dois dire que, sur ce sujet, je suis en désaccord avec M. Massey depuis le début. Je crois que nous devrions écrire au ministère, pour lui dire ce que nous avons dit ce matin, mais, selon moi, cette référence à une "méthode officielle" signifie qu'il s'agit d'une méthode d'application de ce qui a été prescrit. Si l'on prescrit que la viande hachée ne doit pas avoir plus de 20 p. 100 de matière grasse, il revient au gouvernement d'appliquer ce règlement, c'est un détail administratif. Je ne suis donc pas d'accord avec M. Massey lorsqu'il dit que ceci fait partie du règlement lui-même. A mon avis, le règlement comporte des précisions suffisantes sur la méthode officielle qui doit être utilisée et indique que le directeur peut donner cette méthode officielle à qui la demande. Il s'agit donc

[Text]

a possibility, not of changing. . . . I mean the standard itself is prescribed by regulation. It is the way of enforcing it.

• 1140

Any person who has to fabricate a drug or has to add food additives to food should comply with the standards. Whether it is checked one way or the other is up to the government to decide. The government could very well remove this official method and check for the application and the compliance of the regulation in whichever way is adequate. Then the people who feel that the government is not checking in a right way could question it before the courts, or whatever.

But there are these methods and I think the government in saying this standard should be checked according to the official method is saying we will use one method. The government is in fact limiting its discretion and the two letters we received from Mr. Osborne have convinced me that the government not only is consulting with the people beforehand but is making all the knowledge about these tests available to whoever needs them.

So requiring incorporation in the regulation, I think, is not part of the regulation-making.

Mr. Robinson: Well, that is exactly what Mr. Osborne has said in response to number four on the bottom of page 2 of his first letter, where he says.

In the true sense of the word no publicity is given to these Official Methods. However, in consultation with members of the industry, scientists and advisory personnel, these methods are openly discussed and made freely available. Anyone requesting these methods can receive copies with a minimum of delay from the Health Protection Branch.

Miss Mayrand: I do not disagree with Mr. Massey in the sense that if they want to refer to it in the regulations, so much the better—there is more publicity to it. But I do not think we can ask them or we have grounds to require or say they should include them in the regulations.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): I do not think that was intended. I think it was that we would suggest this might be done. I do not think we are taking the position from the discussion here. I do not take the sense of the discussion that we think there is a breach of any one of our criteria, but this is a suggestion put in there and see what they say. I will not ask Mr. Eglington which position he takes on this.

Mr. Eglington: . . . On food poisoning, Mr. Chairman, there was a cartoon in 1968.

Mr. Robinson: I suppose when you have three counsels you can get three different bits of advice and they might all be different too.

An hon. Member: They have minds of their own.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Yes. Senator Forsey is going to. . . . Mr. Co-chairman.

[Translation]

uniquement d'une question d'application du règlement et non pas de modification ou d'amendement.

Quiconque doit fabriquer des médicaments ou doit ajouter certains ingrédients aux aliments doit évidemment respecter les normes. Il revient par contre au gouvernement de choisir sa propre méthode de contrôle. Celui-ci pourrait fort bien supprimer cette méthode officielle et exercer ces contrôles d'une manière tout à fait différente, qu'il juge adéquate. Si certains estiment que le gouvernement n'effectue pas les contrôles de manière adéquate, ils peuvent fort bien avoir recours aux tribunaux.

Il n'en reste pas moins que c'est au gouvernement lui-même qu'il revient de choisir la méthode de contrôle qu'il voudra employer. De fait, le gouvernement restreint ses possibilités de choix, et les deux lettres que nous avons reçues de M. Osborne m'ont convaincu non seulement que le gouvernement consulte les personnes concernées, mais met à la disposition de quiconque en fait la demande toute information relative aux tests.

Demander l'inclusion de la méthode dans le règlement me paraît donc outrepasser le pouvoir réglementaire.

M. Robinson: C'est précisément ce qu'a dit M. Osborne, en réponse à votre lettre. En effet, il dit ce qui suit, au paragraphe 4:

Dans le vrai sens du mot, aucune publicité n'est faite au sujet de ces méthodes officielles. Toutefois, en consultation avec des représentants de l'industrie, des scientifiques et du personnel d'orientation, ces méthodes sont discutées ouvertement et diffusées gratuitement. Toute personne qui désire obtenir dans les plus brefs délais des exemplaires de ces méthodes peut s'adresser à la direction de la protection de la santé.

Mlle Mayrand: Je ne conteste pas le désir de M. Massey de voir cette méthode mentionnée dans le règlement, puisque ceci devrait lui assurer plus de publicité. Par contre, je ne pense pas que nous puissions demander aux ministères d'inclure une description de la méthode dans le règlement.

Le coprésident (M. Baldwin): Je ne pense pas que c'était ce qui était voulu. Je crois plutôt qu'il s'agissait d'une simple proposition. Je ne pense pas que nous ayons adopté cette position. A mon avis, il s'agit simplement de suggérer une solution au problème. Je ne demanderai pas à M. Eglington quel est son point de vue là-dessus.

M. Eglington: Il y avait une bande dessinée, en 1968, concernant l'empoisonnement par les aliments, monsieur le président.

M. Robinson: Je suppose qu'avec trois conseillers juridiques, il est fort possible que nous ayons trois points de vue différents.

Une voix: Ils sont très indépendants.

Le coprésident (M. Baldwin): Oui. Le sénateur Forsey voudrait . . . Monsieur le coprésident.

[Texte]

The Joint Chairman (Senator Forsey): Well, the next one is a bundle of three: SOR/77-575—Chlor-Alkali Mercury Liquid Effluent Regulations, SOR/77-279—Meat and Poultry Products Plant Liquid Effluent Regulations, SOR/33-518—Potato Processing Plant Liquid Effluent Regulations.

• 1145

And here we have a comment from Counsel which I think should be printed. Have we more than one? In effect, what we have is a comment under SOR/77-575 which applies also to the others, the comment in the other case. It simply says "objection is taken to the identical provisions in the others," so all we need print, I think, is a comment on Chlor-Alkali Mercury Liquid Effluent Regulations, SOR/77-575 with a note that it applies also to the others.

SOR/77-575

CHLOR-ALKALI MERCURY LIQUID EFFLUENT
REGULATIONS
Fisheries Act
P.C. 1977-1918

December 8, 1977—Criteria 1(a)

The enabling powers, sections 33 and 34, are attached.

1. These Regulations are a much expanded version of the original and now revoked Regulations, SOR/72-92. The old Regulations were clear, precise and devoid of discretionary elements, even the reporting forms and manner of their signature being prescribed.

The new Regulations contain a very curious feature, section 2(2). This is, of course, legislation under cover of setting a definition. Professor Driedger writes in "The Composition of Legislation (2nd Edition)", at page 48:

"As a general rule, it is best to avoid incorporating substantive provisions in definitions."

This particular provision, however, goes beyond legislating by definition and incorporates into the substantive law—what storm water, for which one is responsible, is beyond the controls—the Minister's approval in writing of a manner of protection from contamination. Thus, a legislative power in the Governor in Council to set by regulation the type of deleterious substance to which the prohibitions of section 33(2) shall not apply, has been turned into a discretionary power of an ad hoc or administrative kind in the Minister, and in the absence of any rules made by the Governor in Council as to the criteria on which or the circumstances in which the Minister is to give approval. This is a highly dubious form of sub-delegation and its validity is much to be doubted in the light of *Attorney-General v. Brent, Brant Dairies v. Milk Marketing Board of Ontario* and New Zealand and Australian cases to the same point. These are discussed in the commentary on Professor Driedger's letter. A like objection is made to section 2(3).

[Traduction]

Le coprésident (sénateur Forsey): Les règlements suivants sont le DORS/77-575, règlements sur le mercure des effluents de fabrique de chlore, DORS/77-279, règlements sur les effluents de l'industrie de la viande et de la volaille, DORS/77-518, règlements sur les effluents des établissements de transformation de la pomme de terre.

Il y a également un commentaire de notre conseiller juridique qui, à mon avis, devrait être annexé. Y en a-t-il d'autres? Au fait, le commentaire relatif au DORS/77-575 s'applique également aux autres. Il suffit donc d'annexer le commentaire relatif aux effluents de fabrique de chlore DORS/77-575, en indiquant que ce commentaire s'applique aux autres.

DORS/77-575

EFFLUENTS DE FABRIQUE DE CHLORE—RÈGLE-
MENT SUR LE MERCURE
Loi sur les pêcheries
C.P. 1977-1978

8 décembre 1977—Critère 1 a)

Les articles 33 et 34, énonçant les pouvoirs habilitants, se trouvent ci-joints.

1. Ce règlement constitue une version beaucoup trop élargie du règlement initial DORS/72-92, maintenant abrogé. Ce dernier était clair, précis, et ne comportait pas d'éléments discrétionnaires, les documents à remplir et la façon de les signer y étant même précisés.

Le nouveau règlement présente au paragraphe 2(2) un élément des plus curieux. Sous le couvert d'établir une définition, c'est bien entendu, de légiférer qu'il s'agit. A la page 48 de «Composition of Legislation (deuxième édition)», le professeur Driedger écrit:

«En règle générale, il vaut mieux éviter d'inclure d'importantes dispositions dans des définitions.»

Cependant, cette disposition ne se borne pas à légiférer par définition. Elle incorpore à la loi principale l'approbation que le ministre doit donner par écrit d'un moyen de protection contre la contamination, en précisant quelles eaux pluviales dont on est responsable ne peuvent être contrôlées. Ainsi, un pouvoir législatif permettant au gouverneur en conseil de fixer par règlement le type de substances nocives auxquelles les interdictions du paragraphe 33(2) ne s'appliqueront pas a été changé en pouvoir discrétionnaire de caractère spécial ou administratif conféré au ministre et en l'absence de règles établies par le gouverneur en conseil quant aux critères selon lesquels le ministre doit donner son approbation ou aux circonstances dans lesquelles il doit le faire. C'est là une forme de sous-délégation extrêmement douteuse, et sa validité devient sujette à caution si l'on évoque des causes comme *Attorney-General v. Brent, Brant Dairies v. Milk Marketing Board of Ontario* et autres affaires semblables en Nouvelle-Zélande et en Australie. Elles sont étudiées dans le commentaire de la

[Text]

2. It will doubtless be said in rebuttal that the enabling power does not speak of prescribing a type of deleterious substance but of a type "authorized by regulations" and that the Governor in Council has authorized that or those the manner of protection of which the Minister is pleased to approve. This is unacceptable, is a sub-delegation of power and amounts to rule by diktat.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Any questions?

Mr. Robinson: Well, I think we should ask the department with regard to this query and our Counsel notes in the large paragraph at the bottom of No. 1 Counsel note, where he says:

Thus, a legislative power in the Governor in Council to set by regulation the type of deleterious substance to which the prohibitions of section 33(2) shall not apply has been turned into a discretionary power of an ad hoc or administrative kind . . .

and so on. I think we should certainly ask for some sort of clarification on this.

Mr. Eglington: The total effect is simply to allow the Minister in writing to say that anybody's effluent is not subject to the regulations, which is a rather bizarre way of proceeding.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Any other questions?

Mr. Robinson: Well, I have just one further question with regard to the No. 2 paragraph of counsel's comment and that is the last word "diktat". I wonder if he would explain that.

Mr. Eglington: Well, as I understand it, Mr. Robinson, it is a German word which simply means "thou shalt as I order".

Mr. Robinson: Well, not having been a scholar of German I did not understand what it meant. I looked it up in the Oxford Dictionary and it was not there.

The Joint Chairman (Senator Forsey): If I could intervene at this point, it is a term that I think has often been used in discussions of international affairs when the Germans were objecting to the provisions of the Versailles Treaty on the ground that it was not really a genuine treaty but it was a "diktat" which means an imposed decree: you do this and no back talk. That is the sort of thing and I think that is perhaps the intention of counsel here. It has an aura of the pressure of the monocled Prussian colonel about it, just issuing orders and the subordinate clicking his heels and saying "Zum Befehl, Herr Oberst!", or whatever the proper title is.

Mr. Robinson: I had the feeling we were talking about something rather dictatorial. I suppose that is really what it is.

The Joint Chairman (Senator Forsey): That is it.

Mr. Eglington: It should have appeared in quotation marks.

Mr. Hnatyshyn: I am so foreign to this Committee that I am glad of the explanation.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): We find it elsewhere but that is all right.

[Translation]

lettre du professeur Driedger. Une même objection concerne le paragraphe 2(3).

2. A cela, on répliquera sans doute que le pouvoir habilitant ne prévoit pas de prescrire une catégorie de substances nocives, mais une catégorie « autorisée par règlement », et que le gouverneur en conseil a autorisé celles dont le ministre a bien voulu approuver les moyens de protection. C'est inacceptable, puisqu'il s'agit d'une sous-délégation de pouvoir qui équivaut à réglementer par « diktat ».

Le coprésident (sénateur Forsey): Avez-vous des questions?

M. Robinson: Nous devrions nous enquerir auprès du ministre au sujet de cette demande et des remarques de notre conseiller juridique au bas du paragraphe numéro 1 où il est dit:

Ainsi, un pouvoir législatif permettant au gouverneur en conseil de fixer par règlement le type de substances nocives auxquelles les interdictions du paragraphe 33(2) ne s'appliqueront pas a été échangé en un pouvoir discrétionnaire de caractère spécial ou administratif . . .

Je pense que nous devrions demander quelques précisions à ce sujet?

M. Eglington: Il s'agit simplement de permettre au ministre, par écrit, d'affirmer que les effluents d'une société quelle qu'elle soit ne sont pas soumis au règlement, ce qui est une façon assez bizarre de procéder.

Le coprésident (sénateur Forsey): Avez-vous d'autres questions?

M. Robinson: J'aimerais poser une autre question au sujet du paragraphe 2 des commentaires du conseiller juridique, dont le dernier mot est « diktat ». Pourrait-il nous l'expliquer?

M. Eglington: Il s'agit d'un terme allemand qui signifie « faites ce que je vous ordonne de faire ».

M. Robinson: Je n'ai jamais appris l'allemand, et c'est la raison pour laquelle je ne comprenais pas. J'ai cherché dans le dictionnaire d'Oxford et je n'ai rien trouvé.

Le coprésident (sénateur Forsey): J'aimerais vous signaler ici qu'il s'agit ici d'un terme fréquemment utilisé dans les affaires internationales lorsque les Allemands, par exemple, se sont opposés aux dispositions du traité de Versailles en prétendant qu'il ne s'agissait pas d'un vrai traité, mais plutôt d'un « diktat », soit d'un décret imposé; cela revient à dire: « faites ceci sans discuter ». Je pense que c'est la signification que le conseiller juridique donnait à ce terme. Cela fait un peu penser au colonel prussien à monocle qui donne des ordres auxquels le subordonné répond: « très certainement » en claquant des talons.

M. Robinson: Je pensais justement que c'était un peu dictatorial.

Le coprésident (sénateur Forsey): C'est exactement cela.

M. Eglington: On aurait dû le mettre entre guillemets.

M. Hnatyshyn: Je suis tellement étranger à toutes les affaires du comité que je suis heureux d'avoir eu cette explication.

Le coprésident (M. Baldwin): Nous trouvons également ce terme ailleurs.

[Texte]

Mr. Eglington: Miss Mayrand has some comments about the French.

Miss Mayrand: Yes, these regulations hold up the French so they will come back to the Committee later on for the question on the French because I will have to compare them and it is a matter of drafting. I just want to mention it at this point.

Mr. Hnatyshyn: Which ones?

Miss Mayrand: These three.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I gather then the feeling of the Committee is that the comments—well, the whole comment should be drawn to the attention of the regulation-making authority with our feeling that this required some explanation at the very least. Is that agreed?

Some hon. Members: Agreed.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Anything else on that one?

Now the next one is SOR/77-602—Northwest Territories Fishery Regulations, Amendment. Here we have a comment from counsel which I think should be printed.

SOR/77-602

NORTHWEST TERRITORIES FISHERY REGULATIONS, AMENDMENT

Fisheries Act
P.C. 1977-1978

December 8, 1977
Criterion 14

The new section 13 of these Regulations, as made by section 6 of the amending schedule, limits commercial fishing licences to Canadian citizens. The same provision previously appeared in section 12(2) as found in the original Regulations—SOR/74-314. This restriction or limitation has the effect of excluding landed immigrants and is not based on the usual grounds of residence found in Fisheries Regulations. There may be a good explanation for what may appear to be a harsh provision at odds with any policy of encouraging immigrants to settle in the less populous parts of the country. On the other hand, it may be designed to reduce competition to native fishermen.

The Fisheries Act itself gives no indication that either nationality or citizenship is to be a consideration in granting licences. However, section 34(f) of the Fisheries Act “respecting the issue . . . of licences” may be wide enough to support section 13 of the Regulations if section 34(f) can be made to include the prerequisites for licences and the status to be demanded of licensees.

Section 22 of the Regulations, as made by section 10 of the amending schedule, raises the same considerations. The old section 22 confined domestic fishing licences to Indians, Inuit and persons of mixed blood (presumably in the context of section 22 mixed Indian and Inuit blood). The new section 21

[Traduction]

M. Eglington: Mademoiselle Mayrand à quelques commentaires à faire au sujet de la version française.

Mlle Mayrand: Je veux simplement vous signaler que je dois vérifier la version française de ces trois règlements et qu'il vous seront donc à nouveau soumis à une date ultérieure.

M. Hnatyshyn: Lesquels?

Mlle Mayrand: Ces trois-là.

Le coprésident (sénateur Forsey): Vous êtes donc tous d'accord pour que ces commentaires du conseiller juridique soient portés à l'attention des responsables des règlements en leur demandant certaines explications. Vous êtes d'accord?

Des voix: D'accord

Le coprésident (sénateur Forsey): Avez-vous d'autres commentaires sur ce règlement?

Nous allons maintenant passer au DORS/77-602 Règlement des pêches des territoires du Nord-Ouest. Nous avons un commentaire du conseiller juridique qui devrait être annexé.

DORS/77-602

RÈGLEMENT DE PÊCHE DES TERRITOIRES DU NORD-OUEST—MODIFICATION

Loi sur les pêcheries
C.P. 1977-1978

8 décembre 1977
Critère 14

Le nouvel article 13 du présent règlement, établi par l'article 6 de l'Annexe qui apporte les modifications, limite la délivrance des permis de pêche commerciale aux citoyens canadiens. Antérieurement, le paragraphe 12(2) de règlement initial—DORS/74-314 renfermait la même disposition. Cette restriction ou cette limitation a pour effet d'exclure les immigrants reçus, et elle n'est pas fondée sur les conditions habituelles de résidence prévues dans les règlements de pêche. Il est possible qu'il y ait une explication satisfaisante à ce qui peut sembler être une disposition rigide incompatible avec toute politique encourageant les immigrants à s'établir dans les régions moins peuplées du Canada. Par ailleurs, il est possible qu'elle soit destinée à réduire la concurrence faite aux pêcheurs autochtones.

Rien dans la Loi sur les pêcheries n'indique que la nationalité ou la citoyenneté doit intervenir dans la délivrance des permis. Toutefois, il est probable que l'alinéa 34 f) de cette loi «concernant la délivrance . . . des permis» aurait une portée suffisamment large pour appuyer l'article 13 du Règlement, s'il était possible d'y insérer les conditions préalables à l'octroi des permis et au statut requis pour en détenir.

L'article 22 du Règlement, établi par l'article 10 de l'Annexe qui apporte les modifications, soulève les mêmes observations. L'ancien article 22 limitait les permis de pêche domestique aux Indiens, aux Inuit et aux métis (probablement dans le contexte de l'article 22, aux métis d'Indiens et d'Inuit).

[Text]

now provides more generous treatment for Indians, Inuit and mixed bloods.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Any question from members of the Committee or comments, of course?

Mr. Robinson: I would particularly point out the comment made by our Counsel with regard to the reasons or possible reasons why this regulation is the way it is, and particularly where he says:

There may be a good explanation for what may appear to be a harsh provision at odds with any policy of encouraging immigrants to settle in the less populous parts of the country. On the other hand, it may be designed to reduce competition to native fishermen.

I do not think either of these could possibly apply, with respect. There must be some other reason or maybe they had no reason at all; they have not even looked at it and maybe it is just as simple as that. I do not think there is really any reason to say that landed immigrants would not be included.

• 1150

Mr. Massey: Yes, that is what struck me. It seemed odd and I thought I would bring it to the Committee's attention so that you could see it and decide whether it should be pursued.

Mr. Robinson: I have always thought landed immigrants have virtually the same status as Canadian citizens in most matters.

Mr. Eglington: This is not, however, apparently an isolated case. When that appeared it was, but British Columbia fishing regulations will be coming before the Committee shortly, where landed immigrants are discriminated against considerably in respect of licences.

Mr. Robinson: Maybe we should ask the department to clarify this.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I would think so, yes.

Mr. Massey: I would just point out that the empowering Section 34.(f) of the Fisheries Act just speaks respecting the issue of licences. It does not make any mention of this sort of qualification.

Mr. Robinson: The other thing I wondered about is the last paragraph of counsel's comments. I assume that, since the section is somewhat broader now than it was previously, there is no problem.

Mr. Massey: Yes, Mr. Robinson, that was explanatory. The last sentence is of a purely explanatory nature.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Anything else on that?

Next we have a bundle again, this time two regulations: SOR/77-603, Food and Drug Regulations amendment, and SOR/77-604, Narcotic Control Regulations amendment. Here we have comment from counsel, a letter from Mr. Massey to Mr. Osborne of September 19, 1977, and Mr. Osborne's reply of October 17, 1977, all of which I think should be printed.

[Translation]

Actuellement l'article 21 prévoit des conditions plus généreuses pour les Indiens, les Inuit et les métis.

Le coprésident (le sénateur Forsey): Avez-vous des questions?

M. Robinson: J'aimerais souligner le commentaire fait par notre conseiller juridique en ce qui concerne les raisons pour lesquelles ce règlement a pu être établi:

Il est possible qu'il y ait une explication satisfaisante à ce qui peut sembler être une disposition rigide, incompatible avec toute politique encourageant les immigrants à s'établir dans les régions moins peuplées du Canada. Par ailleurs, il est possible qu'elle soit destinée à réduire la concurrence faite aux pêcheurs autochtones.

Je ne pense pas qu'aucune de ces raisons soit valable. Il doit certainement y en avoir une autre, à moins qu'il n'y en ait pas du tout; peut-être n'y ont-ils même pas pensé? Je ne vois pas comment on peut justifier que les immigrants reçus ne soient pas inclus.

M. Massey: Oui, cela m'a étonné, et c'est la raison pour laquelle je voulais attirer l'attention du comité afin qu'il puisse prendre une décision à ce sujet.

M. Robinson: J'ai toujours pensé que les immigrants reçus avaient pratiquement le même statut que des citoyens canadiens.

M. Eglington: Il ne s'agit toutefois pas d'un cas isolé. La première fois que ce problème s'est posé, il s'agissait de la discrimination exercée contre les immigrants reçus en ce qui concerne l'octroi de permis, en vertu des règlements de pêche de Colombie-Britannique, règlement qui vous seront bientôt soumis.

M. Robinson: Nous devrions peut-être demander au ministère de nous donner quelques précisions.

Le coprésident (le sénateur Forsey): Vous avez raison.

M. Massey: Je voudrais simplement vous faire remarquer que l'article 34(f) de la loi sur les pêches ne porte que sur l'octroi des permis, il n'y est pas du tout question des qualifications.

M. Robinson: Je voulais vous poser une autre question au sujet du dernier paragraphe des commentaires du conseiller juridique. Je suppose qu'il n'y a pas de problèmes, étant donné que la portée de l'article a été élargie.

M. Massey: La dernière phrase a été rédigée uniquement à titre d'information.

Le coprésident (le sénateur Forsey): Avez-vous d'autres commentaires?

Nous avons maintenant deux règlements à étudier: DORS/77-603, modifications aux règlements sur les aliments et drogues, et DORS/77-604, modifications aux règlements pour les stupéfiants. Nous avons des commentaires de notre conseiller juridique, une lettre de M. Massey à M. Osborne du

[Texte]

SOR/77-603

FOOD AND DRUG REGULATIONS, AMENDMENT
Food and Drugs Act
P.C. 1977-2011

January 6, 1978

SOR/77-603, Food and Drug Regulations, Amendment
SOR/77-604, Narcotic Control Regulations, Amendment

These amendments provide for the sale, purchase and use of "test kits" containing substances which are rigorously controlled. The intent of these amendments, as confirmed in Mr. Osborne's letter of October 17, 1977, is to allow the marketing of kits with "fewer regulatory controls". Notwithstanding the explanations the words of the amendment referred to—"the test kit is used or likely to be used"—do allow the cancelling of the test kit number despite there having been no abuse. However, Mr. Osborne, in his third paragraph, implies that it is contemplated by the Department that a more concrete set of circumstances is necessary to bring about cancellation than the mere apprehension of abuse. Moreover, a manufacturer who loses his registration number still has the normal route open to him as explained by Mr. Osborne.

In the circumstances, it is not considered that the retention of this discretion is exceptionable.

September 19, 1977

J. E. Osborne, Esq.,
Special Adviser,
Policy Development,
Department of National Health
and Welfare,
Ottawa

Re: SOR/77-603, Food and Drug Regulations,
Amendment SOR/77-604, Narcotic Control
Regulations, Amendment

Dear Mr. Osborne:

I have reviewed these amendments preparatory to submitting them to the Committee. Would you please clarify the effect of subsection 3.4(b) of SOR/77-604 and the identical provision found at G.06.002.4(b) of SOR/77-603. My understanding of the scheme of registration set out in these amendments is that a manufacturer who proposes to manufacture and market a test kit must submit information relating to the proposed use of the kit pursuant to the amendments. The Department then has the opportunity to demand further spe-

[Traduction]

19 septembre 1977, et la réponse de M. Osborne du 17 octobre 1977; tous ces documents devraient être annexés.

DORS/77-603

RÈGLEMENT SUR LES ALIMENTS ET LES DRO-
GUES—MODIFICATION
Loi sur les aliments et les drogues
C.P. 1977-2011

Le 6 janvier 1978

DORS/77-603 Règlement sur les aliments et les drogues—
modification

DORS/77-604 Règlement sur les stupéfiants—modification

Ces modifications se rapportent à la vente, à l'achat et à l'utilisation des «nécessaires d'essai» qui contiennent des substances rigoureusement contrôlées. Comme M. Osborne l'a confirmé dans sa lettre du 17 octobre 1977, ces règlements ont pour but de permettre la commercialisation des nécessaires d'essai tout en les assujettissant «au plus petit nombre de contrôles réglementaires possible». Nonobstant les explications données, l'expression suivante contenue dans la modification, à savoir «le nécessaire d'essai est utilisé ou est susceptible d'être utilisé» permettrait l'annulation du numéro d'enregistrement d'un nécessaire d'essai, même s'il n'y a eu aucun abus. M. Osborne laisse toutefois entendre dans le troisième paragraphe de sa lettre que le ministère considère que l'annulation doit être justifiée par une série de circonstances plus concrètes que la simple allégation d'abus. En outre, tout fabricant qui perd son numéro d'enregistrement peut encore suivre la procédure normale pour obtenir justice, comme l'a expliqué M. Osborne.

Dans ces circonstances, le maintien de ce pouvoir discrétionnaire ne peut à notre avis être jugé critiquable.

Le 19 septembre 1977

M. J. E. Osborne,
conseiller spécial
Développement des politiques
Ministère de la Santé et
du Bien-être social
Ottawa

Objet: DORS/77-603 Règlement sur les aliments et les
drogues—modification
DORS/77-604 Règlement sur les stupéfiants—
modification

Monsieur,

J'ai examiné ces modifications avant de les soumettre au Comité. Pourriez-vous s'il vous plaît préciser la portée du paragraphe 3.4b) du DORS/77-604 et de la disposition similaire au numéro G.06.002.4b) du DORS/77-603. Selon moi, la procédure d'enregistrement décrite dans ces modifications exige que la personne qui envisage de fabriquer et de commercialiser un nécessaire d'essai soumette des renseignements sur l'utilisation future du nécessaire visé. Le ministère peut alors demander des précisions. Ce n'est que lorsque le ministère est

[Text]

cifics. Only after the Department has been satisfied will a registration number be issued. I would suppose that few manufacturers would commence production prior to the issuing of a registered number.

My concern is that certain words of the subsections referred to above, namely "the test kit is used or is likely to be used . . ." allow the speculative cancellation of a registration number. A manufacturer may enter into production on the basis of having satisfied the Department that the proposed test kit should be registered. The words cited, however, appear to allow the Minister to cancel the registration notwithstanding that no abuse has actually taken place. The question which would arise in these circumstances is whether the manufacturer who has invested in production is not being penalized in the event of such a cancellation, for the error of the Department in not foreseeing the mere possibility of abuse.

I would also like to know the details of the cancellation process and, specifically, whether the manufacturer of a test kit whose number is cancelled is allowed to make representations regarding the grounds for cancellation.

Thank you for your attention.

Yours sincerely,

Melez Massey,
Counsel.

October 17, 1977

Mr. Melez Massey
Counsel
Standing Joint Committee on Regulations
and Other Statutory Instruments
The Senate
Ottawa, Ontario
K1A 0A4

Re: SOR/77-603, Food and Drug Regulations,
Amendment SOR/77-604, Narcotic Control
Regulations, Amendment

Dear Mr. Massey:

In response to your letter of September 19 on the above regulations, I am pleased to provide you the following answers to the points you have raised:

1. A manufacturer who proposes to manufacture and market a test kit is not required to submit information relating to the proposed use of the kit pursuant to the amendments unless he wishes to escape the requirements of section 22 of the Narcotic Control Regulations and sections G.01.002 and J.01.032 of the Food and Drug Regulations. (See SOR/77-603 and SOR/77-604, sections 2 and 5 and section 3 respectively)

2. The purpose of the "test kit" regulations is to permit manufacturers to escape the rigours of the special licensing procedure to permit these kits to be marketed with fewer

[Translation]

convaincu que le nécessaire sera utilisé aux fins du règlement que le numéro d'enregistrement est émis. Je présume que peu de fabricants seront enclins à commencer la production d'un nécessaire avant d'avoir obtenu un numéro d'enregistrement.

Je m'inquiète toutefois que certains mots de dispositions susmentionnées notamment l'expression: «que le nécessaire d'essai est utilisé ou est susceptible d'être utilisé . . .» n'entraînent, par méprise l'annulation d'un numéro d'enregistrement. Il se peut alors que le fabricant commence la production de ce nécessaire en croyant avoir satisfait aux exigences du ministère concernant l'obligation de demander l'émission d'un numéro d'enregistrement. Néanmoins, ces termes semblent permettre au ministre d'annuler le numéro d'enregistrement, même si le fabricant ne s'est livré à aucun abus. On peut alors se demander si le fabricant qui a investi dans cette production ne serait pas victime, si son permis était annulé par la suite, d'une erreur du ministère qui aurait mal évalué la possibilité d'abus.

J'aimerais également connaître les détails de la procédure d'annulation et, plus précisément, savoir si le fabricant d'un nécessaire d'essai dont le numéro d'enregistrement a été annulé peut exiger la divulgation des motifs de l'annulation.

Vous remerciant de votre bienveillante attention.

Je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Le conseiller
Melez Massey

Le 17 octobre 1977

Monsieur Melez Massey,
conseiller
Comité permanent des règlements
et autres textes réglementaires
Le Sénat
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Objet: DORS/77-603, Règlement sur les aliments et les
drogues—modification
DORS/77-604, Règlement sur les stupéfiants—
modification

Monsieur,

Il me fait plaisir de répondre aux questions que vous avez soulevées dans votre lettre du 19 septembre dernier au sujet de ces règlements.

1. Une personne qui envisage de fabriquer ou de commercialiser un nécessaire d'essai n'est pas tenue aux termes des modifications, de soumettre des renseignements sur l'utilisation future du nécessaire, sauf si elle désire se soustraire aux exigences de l'article 22 du Règlement sur les stupéfiants et des dispositions G.01.002 et J.01.032 du Règlement sur les aliments et les drogues. (voir le DORS/77-603 article 2 et 5 et le DORS/77-604 article 3.)

2. Le but du règlement concernant les «nécessaires d'essai» est de soustraire les fabricants aux rigueurs de la procédure visant l'émission des permis spéciaux et de faire en sorte que

[Texte]

regulatory controls. Most manufacturers have produced these kits and would produce them whether or not the regulations respecting test kits were in force or not.

3. In the normal administration of these regulations, information may come to light that the test kit may be used for any purpose other than medical, laboratory, industrial, educational or research use. In that case, the test kit number will be cancelled and the manufacturer then has the opportunity to go through the normal regulatory process for narcotics, controlled and restricted drugs. It is not likely that it would be an "error of the Department in not foreseeing the mere possibility of abuse".

4. There have to date been no cancellations of "test kit numbers". Manufacturers would, of course, be allowed to make representation regarding the grounds for cancellation. This is part of normal departmental procedure in dealing with matters of complex, technical and scientific nature.

I trust this information will enable you to complete your submission on these amendments to the Committee.

Yours sincerely,

John E. Osborne,
Special Adviser,
Policy Development.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Any questions or comments from the members?

Mr. Robinson: Looking at counsel's comment, in the last sentence he says:

In the circumstances, it is not considered that the retention of this discretion is exceptionable.

Do I assume from this that it is not objectionable?

Mr. Massey: In light of the explanation, I do not believe this should be pursued. The point of concern was that the department reserved the right to cancel a licence to issue one of these test kits if, in the words of the regulation, "the test kit is used or is likely to be used for any purpose other than medical" et cetera. "Is likely to be used" put me on notice that they were projecting to the future a what-if type of situation. It turns out, and Mr. Osborne says, that it is not an "iffy" situation but a very clear situation, and there is not likely to be any abuse. He also points out that the provision of registration numbers for these kits is a matter of expediency; otherwise, the applicant would have to resort to a fairly cumbersome system of licensing.

Mr. Robinson: You are satisfied with the answer received from Mr. Osborne then?

Mr. Massey: Yes, Mr. Robinson.

[Traduction]

ces nécessaires puissent être commercialisés tout en étant assujettis au plus petit nombre de contrôles réglementaires possible. La plupart des fabricants fabriquent ou fabriqueraient ces articles, peu importe que le règlement sur les nécessaires d'essai soit en vigueur ou non.

3. Dans le cadre normal de l'application de ce règlement, il se peut qu'on apprenne qu'un nécessaire d'essai donné est utilisé à des fins autres que médicales, expérimentales, industrielles, éducatives ou scientifiques. Dans ce cas, le numéro d'enregistrement du nécessaire d'essai serait annulé et le fabricant aurait alors la possibilité de se soumettre à la procédure normale régissant les stupéfiants et les drogues contrôlées et restreintes. Il est peu probable que cette annulation provienne d'une «erreur du ministère qui aurait mal évalué la possibilité d'abus».

4. A ce jour, aucun numéro d'enregistrement n'a été annulé dans le cas des nécessaires d'essai. Si le cas se présentait, les fabricants pourraient naturellement demander la divulgation des motifs qui ont entraîné son annulation. Cette pratique fait partie de la procédure normale du ministère en ce qui concerne les questions de nature complexe, technique et scientifique.

J'espère que ces renseignements vous permettront de compléter le dossier que vous soumettrez au Comité sur ces modifications.

Je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Le conseiller spécial
au Développement des politiques
John E. Osborne

Le coprésident (sénateur Forsey): Avez-vous des questions?

M. Robinson: A la fin de son commentaire, le conseiller juridique dit:

Dans ces circonstances, le maintien de ce pouvoir discrétionnaire ne peut à notre avis être jugé critiquable.

Dois-je en conclure que vous ne vous y opposez pas?

M. Massey: Étant donné les explications qui nous ont été données, je ne pense pas que l'affaire devrait être poussée plus loin. Nous nous inquiétons de ce que le ministère se réservait le droit d'annuler un permis de produire des «nécessaires d'essai» si, selon le règlement, «le nécessaire d'essai est utilisé ou est susceptible d'être utilisé à des fins autres que médicales», etc. Nous craignons que les ministères ne nous informent par là qu'ils avaient l'intention, à l'avenir, de réglementer ce genre de situation hypothétique. Or, selon M. Osborne, il ne s'agit pas du tout d'une «situation hypothétique» mais d'une situation parfaitement claire et il ne risque pas d'y avoir d'abus. Il signale également que l'utilisation de numéros d'enregistrement permet d'accélérer les choses; autrement, le fabricant devra suivre la procédure normale pour obtenir son permis, procédure qui est assez longue.

M. Robinson: Êtes-vous satisfait de la réponse que vous a donnée M. Osborne?

M. Massey: Oui.

[Text]

The Joint Chairman (Senator Forsey): Is it necessary then to print this? I think it is probably better to print it.

Mr. Robinson: I would think we should have on record the response from Mr. Osborne to the queries made by Mr. Massey.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I am inclined to think so, but as Senator Godfrey was absent at the moment when we were discussing this I felt that perhaps some query should be raised on his behalf about the expense to the taxpayer. However, he has returned now, and if he feels very strongly about it he can raise it himself. I am inclined to think it is well to have the matter on our record.

Now we come to SOR/77-676, Motor Vehicle Safety Regulations amendment. A short comment by counsel. Any questions or observations from the members of the Committee? I would like to see this one printed because I am enraged frequently by these popular, these fashionable terms.

SOR/77-676

MOTOR VEHICLE SAFETY REGULATIONS, AMENDMENT

Motor Vehicle Safety Act
P.C. 1977-2255

January 6, 1978
Criterion 13

New section 901(3) (a) of Schedule D

The word "interface" is a word at present in much favour, especially in educational circles where one hears of the need "to interface with reality". Its popularity seems to stem from its use in computer jargon. However, section 901(3)(a) has nothing to do with computers or with the interaction of ideas, disciplines, processes, systems or organizations. Consequently, if the word interface is to be used it must be given its correct, traditional meaning: "a surface separating two portions of matter or space and forming their boundary". What the draftsman probably meant to indicate was measurement at the point where tire and ground meet. He surely did not mean to indicate that the ground and the tire were separated by any other surface.

The use of ephemerally fashionable words in the drafting of subordinate legislation is not a good idea. The legislation will still be with us when "interface" has dropped out of popular speech and is once again used only by white coated technocrats in the air conditioned temples of electronics.

Mr. Robinson: The difficulty is that some of them are not in the dictionary, and this, I think, is the dilemma. Unless you put them in quotation marks they only mean the meaning you want to give them. For instance, if you look in the Oxford dictionary for "interface" you probably will not find it.

[Translation]

Le coprésident (sénateur Forsey): Est-il nécessaire d'imprimer ces documents? Je pense que cela vaut mieux.

M. Robinson: Je pense qu'il vaudrait mieux consigner au dossier la réponse donnée par M. Osborne aux questions posées par M. Massey.

Le coprésident (sénateur Forsey): C'est ce que je pense également, mais étant donné que le sénateur Godfrey était absent au moment où nous en discutons, je pensais que l'on pourrait, en ce moment, poser certaines questions au sujet des dépenses assumées par le contribuable. Toutefois, étant donné qu'il est de retour, il peut très bien poser ses questions lui-même, s'il y tient vraiment. Je pense toutefois qu'il vaut mieux consigner toute cette affaire au dossier.

Nous passons maintenant au DORS/77-676, règlement sur la sécurité des véhicules automobiles—Modifications. Nous avons un bref commentaire de notre conseiller juridique. Avez-vous des questions? J'aimerais que cela soit imprimé, car ces termes à la mode me rendent souvent furieux.

DORS/77-676

RÈGLEMENT SUR LA SÉCURITÉ DES VÉHICULES AUTOMOBILES—MODIFICATIONS

Loi sur la sécurité des véhicules automobiles
C.P. 1977-2255

6 janvier 1978
Critère 13

Nouvel alinéa 901(3)a) de l'annexe D

Actuellement, en anglais, le terme «interface» est très en vogue, particulièrement dans les milieux universitaires où on entend parler du besoin «to interface with reality». Sa popularité semble découler de son emploi dans le langage particulier aux ordinateurs. Toutefois, l'alinéa 901(3)a) ne porte pas sur les ordinateurs ou sur l'interaction des idées, des disciplines, des méthodes, des systèmes ou des organisations. Par conséquent, si le terme «interface» peut être employé, on doit lui donner sa signification exacte et traditionnelle: «une surface séparant deux portions de matière ou d'espace et constituant leur limite». Il est probable que le rédacteur a voulu indiquer la prise des mesures au point de contact du pneu et du sol. Il n'a certainement pas voulu indiquer que le sol et le pneu étaient séparés par toute autre surface.

Dans la rédaction de mesures législatives subordonnées, l'emploi de termes à la mode, mais éphémères est à déconseiller. Le mesure législative sera encore en vigueur, lorsque le terme «interface» aura perdu sa popularité et qu'il ne sera employé à nouveau que par les technocrates en veste blanche dans les temples climatisés de l'électronique.

M. Robinson: Le problème est que certains d'entre eux ne sont pas dans le dictionnaire, ce qui ajoute à la difficulté de les comprendre. A moins que vous ne les mettiez entre guillemets, leur signification n'est que celle que vous leur donnez. Par exemple, si vous cherchez «interface» dans le dictionnaire d'Oxford, vous ne trouverez rien.

[Texte]

Mr. Eglington: That is not exactly true; one does find it. It is an old word that has been resurrected for the computer trade, and its ancient and fixed meaning is a surface separating two portions of matter or space and forming their boundary.

• 1155

Mr. Robinson: But the point is that in the computer trade or computer jargon it has a special meaning.

Mr. Eglington: Yes.

Mr. Robinson: And all I am saying is that we have to be certain as to what the meaning is or it does not mean very much to us. And so I wondered whether there should be a recommendation that some other word be used than the computer jargon "interface."

The Joint Chairman (Senator Forsey): Well, in effect, that seems to be the recommendation. This strikes me as qualifying under that phrase of my old Newfoundland trade union colleague, Silby Barrett: "Dem big long words dat's over de 'eads of de workers." It is one of those that are over my head and I was very pleased to see this particular objection by counsel.

Mr. Robinson: Well, I think it is particularly important when he indicates, in effect, that it is the kind of word that may be somewhat transitory or short-lived. It will only be with us for a short while and then we will have something else. And it would seem to me that what we want, really, are words that are going to be with us forever and ever.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Or at least for a long time.

Mr. Robinson: Yes.

The Joint Chairman (Senator Forsey): The Bishop's bible has at the end of the 23rd Psalm not

I shall dwell in the house of the Lord forever

but

I shall dwell in the house of the Lord for a long time.

A nice, restrained, English expression. Well, I think I would be inclined to say here we had better have something that will be with us for a long time, at all events.

Mr. Robinson: Might I, at the same time, ask one further question of counsel, and that is, where did he get the definition for interface?

Mr. Eglington: It is from the *Oxford*.

Mr. Robinson: Where you say, in the middle of the paragraph:

a surface separating two portions of matter or space and forming their boundary.

Mr. Eglington: From the *Oxford*.

The Joint Chairman (Senator Forsey): The great big one.

Mr. Robinson: The big *Oxford*.

Mr. Eglington: Yes.

Mr. Robinson: Not the *Concise Oxford*?

[Traduction]

M. Eglington: Non, on peut le trouver. Il s'agit d'un ancien mot qui a été repris par l'informatique et, selon son ancienne signification, il s'agit de la surface séparant deux plans dans l'espace et en formant la limite.

M. Robinson: Cependant, ce terme a un sens bien précis en informatique.

M. Eglington: Oui.

M. Robinson: Je dis simplement qu'il faut s'assurer de sa signification. Nous devrions peut-être recommander de remplacer le terme «interface» dans la version anglaise par un terme plus usuel.

Le coprésident (sénateur Forsey): Oui, il semble que ce soit notre recommandation. C'est dans un cas comme celui-ci que mon ancien collègue de Terre-Neuve, Sylby Barrett, aurait pu dire «Ces grands mots ne sont pas à la portée des travailleurs». Ce grand mot n'est pas non plus à ma portée, et je suis très heureux que le conseiller fasse cette recommandation.

M. Robinson: C'est d'autant plus important que ce terme n'est qu'une mode passagère. Il tombera vite en désuétude. Nous voulons choisir des termes qui seront toujours utilisés.

Le coprésident (sénateur Forsey): Ou du moins pendant fort longtemps.

M. Robinson: Oui.

Le coprésident (sénateur Forsey): Dans la version des évêques anglais de la Bible, le 23^e psaume ne se termine pas par:

«Et j'habiterai dans la maison de l'éternel jusqu'à la fin de mes jours»

mais plutôt par

«et j'habiterai dans la maison de l'éternel pendant très longtemps».

C'est un joli euphémisme. De toute façon il vaudrait mieux choisir un terme qu'on utilisera encore pendant fort longtemps.

M. Robinson: J'aimerais aussi demander à M. Eglington où il a trouvé la définition du terme «interface».

M. Eglington: Dans l'*Oxford*.

M. Robinson: Là où vous dites, au milieu du paragraphe:

Une surface séparant deux portions de matière ou d'espace et constituant leur limite.

M. Eglington: De l'*Oxford*.

Le coprésident (sénateur Forsey): Le grand dictionnaire.

M. Robinson: Le grand *Oxford*.

M. Eglington: Oui.

M. Robinson: Et pas le *Concise Oxford*?

[Text]

Mr. Eglington: No.

Mr. Robinson: No. Well . . .

The Joint Chairman (Senator Forsey): Mr. Robinson and I do not have room for the big one in our offices.

Mr. Robinson: Well, I find that the government does not provide us with the big ones. The Library does.

Mr. McKinley: When it is mentioned in here, Mr. Chairman, it says tire-ground interface. Does that not explain it quite clearly?

The Joint Chairman (Senator Forsey): Have you any answer to that?

Mr. Eglington: Well, if one takes the word in its proper meaning, the implication of tire-ground interface is that there is something which separates the tire from the ground. What they really mean is the point where the tire touches the ground, or meets the ground.

Mr. McKinley: Well, I will suggest to you that any farmer can tell you what it means.

Le coprésident (sénateur Forsey): Mademoiselle Mayrand, quelle est la traduction française du mot «interface»? Est-ce qu'il y en a une?

Mlle Mayrand: Non, on n'a pas traduit. On a parlé du point de contact.

Le coprésident (sénateur Forsey): Mais cela, c'est parfaitement clair, enfin. Au bas de la page, il y a une traduction littérale du français pour éclairer la chose en anglais. Je ne vois pas la nécessité de cette expression extraordinaire, pour ne pas dire bizarre, en anglais.

Senator Godfrey: Is this a popular expression in the farming community? Do they know what it means?

Mr. McKinley: They know what it means because that dictates the amount of traction that a tractor would have, the amount of space that the tire touches the ground on.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Well, I think we might at least draw it to the attention of the regulation-drafting authority.

Senator Godfrey: Well, I must say I find, just reading it, I have no difficulty understanding it, even without looking up the dictionary. And as we have heard the farmers really understand it, then . . .

The Joint Chairman (Senator Forsey): Well, anything else on that, now?

The next one is SOR/77-721—Tilbury Slough (Partial Exception) Order. "Slaow", does one pronounce this?

Mr. Eglington: "Sloo".

The Joint Chairman (Senator Forsey): "Sloo". I have never been quite sure about it. When I was at Oxford I was once described by my tutor as a French Canadian with a very imperfect knowledge of English because I was baffled by some of the English proper names where you have no clue at all from the spelling how the thing is pronounced. Well, this is one of the not-proper names I have never been very sure about. Is

[Translation]

M. Eglington: Non.

M. Robinson: Non.

Le coprésident (sénateur Forsey): La grandeur du bureau de M. Robinson et du mien ne nous permet pas d'avoir le grand.

M. Robinson: Le gouvernement ne nous le fournit pas, il se trouve à la bibliothèque.

M. McKinley: Dans la version anglaise, monsieur le président, on dit «tire-ground interface». N'est-ce pas assez précis?

Le coprésident (sénateur Forsey): Quelle est votre réponse?

M. Eglington: En fait, «interface» veut dire que quelque chose sépare le pneu du sol, alors qu'en fait on veut désigner l'endroit où le pneu entre en contact avec le sol.

M. McKinley: Je suppose que n'importe quel agriculteur pourra vous le dire.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Miss Mayrand, how is the word "interface" translated in French?

Miss Mayrand: It is not translated as such, they talk about the "point de contact".

The Joint Chairman (Senator Forsey): It is perfectly clear. At the bottom of the page, this french expression is translated in English to give clarification. I do not see why this extraordinary, not to mention strange, term is used in English.

Le sénateur Godfrey: Est-ce une expression bien populaire des agriculteurs? Savent-ils ce que cela veut dire?

M. McKinley: Ils savent ce que cela signifie, car ce terme se rapporte à la puissance de traction des tracteurs, au point de contact entre le pneu et le sol.

Le coprésident (sénateur Forsey): Il faudrait au moins attirer l'attention des rédacteurs de ce règlement sur ce terme.

Le sénateur Godfrey: Je dois dire qu'il m'est facile comprendre ce terme, sans vérifier dans le dictionnaire. Si les agriculteurs savent ce que cela veut dire, alors . . .

Le coprésident (sénateur Forsey): Vous n'avez rien d'autre à ajouter à ce sujet?

Nous passons maintenant au DORS/77-721—Ordonnance sur le bourbier Tilbury (mesure d'exception partielle). Le mot «slough» se prononce-t-il «slaow»?

M. Eglington: Non, «sloo».

Le coprésident (sénateur Forsey): Je vois. Je n'en ai jamais été tout à fait sûr. Quand j'étudiais à Oxford, mon professeur disait que je devais être un Canadien français ayant une connaissance imparfaite de l'anglais parce que je ne savais pas prononcer certains noms propres dont l'orthographe n'avait aucun rapport avec la prononciation. Voici un nom commun

[Texte]

that what you call the station on the way up from London to Oxford?

Mr. Eglington: No, it is "slaow".

Senator Godfrey: The place is called "slaow"

Mr. Eglington: But these things are called "sloos."

Senator Godfrey: But they are both spelled the same way.

Mr. Eglington: Yes.

Senator Godfrey: Well, that is English for you.

The Joint Chairman (Senator Forsey): So in *The Pilgrim's Progress* it is the what of Despond? The "sloo" of Despond or the "slaow" of Despond?

• 1200

Mr. Eglington: It is the sluff of despond.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Pardon?

Mr. Eglington: It is the sluff of despond.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I think I am going to have to give up trying to speak English.

Mr. Robinson: You had better read *Alice in Wonderland* again.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Any observations or questions from members of the Committee on this one? We should have the letters printed, I think, the letter of December 14, 1977, to Mr. Fraser and Mr. Alexander's reply of January 30, 1978.

December 14, 1977

R. C. Fraser, Esq.,
Director,
Planning Policy Analysis Branch,
Environmental Protection Service,
Department of Fisheries and the
Environment,
Ottawa

Re: SOR/77-721, Tilbury Slough (Partial Exception)
Order

Dear Mr. Fraser:

In the Order prohibiting the carrying out by the British Columbia Development Corporation of the landfilling and associated construction in Tilbury Slough, to which Order the approval of His Excellency in Council was signified by Order In Council P.C. 1977-1047 and registered as SOR/77-350, it is recited that the deposit of the deleterious substances that would have occurred if the landfilling and associated construction as planned by the Corporation had not been prohibited, would have constituted an offence under subsection 33(5) of the Fisheries Act. The new Partial Exception Order permits the carrying out of the landfilling and associated construction (still evidently as originally planned by the Corporation) in certain parts of the Tilbury Slough.

[Traduction]

que je n'ai jamais su prononcer. C'est comme cela qu'on appelle aussi la station entre Londres et Oxford?

M. Eglington: Non, c'est «slaow».

Le sénateur Godfrey: L'endroit se prononce «slaow»...

M. Eglington: Mais ces machines s'appellent «sloo».

Le sénateur Godfrey: Mais tous les deux ont la même orthographe.

M. Eglington: Oui.

Le sénateur Godfrey: C'est cela l'anglais.

Le coprésident (sénateur Forsey): Et alors comment se prononce le même terme utilisé dans *Le voyage du pélerin*?

M. Eglington: Il se prononce «sluff».

Le coprésident (sénateur Forsey): Pardon?

M. Eglington: «Sluff».

Le coprésident (sénateur Forsey): J'abandonne.

M. Robinson: Relisez *Alice au pays des merveilles*.

Le coprésident (sénateur Forsey): Avez-vous d'autres questions ou observations? Nous ferons imprimer la lettre du 14 décembre 1977 à M. Fraser et la réponse de M. Alexander du 30 janvier 1978.

Le 14 décembre 1977

M. R. C. Fraser
Directeur de la Planification de la
Politique et de l'Analyse
Service de la Protection de
l'Environnement
Ministère des Pêches et de l'Environnement
Ottawa.

Objet: DORS/77-721, Ordonnance sur le bourbier Tilbury (Mesure d'exception partielle).

Monsieur,

Dans l'ordonnance interdisant à la British Columbia Development Corporation d'exécuter des travaux de remplissage et de construction connexes dans le bourbier Tilbury, ordonnance qui a été approuvée par le Gouverneur en conseil dans le décret C.P. 1977-1047 enregistré sous le numéro DORS/77-350, il est énoncé que le dépôt des substances délétères, qui aurait été effectué si les travaux de remplissage et de construction connexes que prévoyait faire la corporation n'avaient pas été interdits, aurait constitué une infraction aux termes du paragraphe 5) de l'article 33 de la Loi sur les pêcheries. La nouvelle ordonnance (mesure d'exception partielle) autorise l'exécution de travaux de remplissage et de construction connexes (tels qu'ils avaient d'abord été prévus par la corporation) dans certaines parties du bourbier Tilbury.

[Text]

It will be helpful to the Committee to know if the Minister's opinion has changed as to the commission of an offence under section 33(5) of the Fisheries Act if the work proceeds in the excepted areas, or whether the Minister is permitting the work to proceed in those areas notwithstanding that in his opinion the deposit of the deleterious substance that will or is likely to occur would constitute an offence under section 33(5) of the Fisheries Act.

With best wishes for Christmas and the New Year,
I remain,
Yours sincerely,

G. C. Eglington.

January 30, 1978

G. C. Eglington, Esquire,
Standing Joint Committee of the Senate
and of the House of Commons on
Regulations and Other Statutory
Instruments,
c/o The Senate,
Ottawa, Ontario.

Re: SOR/77-721, Tilbury Slough (Partial Exception)
Order

Dear Mr. Eglington:

This refers to your letter of December 14, 1977 to Mr. R. C. Fraser and to our subsequent telephone discussions. As to the validity of the Partial Exception Order we rely on the *Interpretation Act*, and more particularly on subsection 26(4) and the definition of "regulation" in section 2 thereof, as the authority for amending or varying the original Order.

The facts relating to the making of the original Order, the validity of which has been challenged by the British Columbia Development Corporation before the Federal Court, and the Partial Exception Order are unusual. As I explained to you the Partial Exception Order was made on the understanding that the B.C. Development Corporation will arrange to acquire and restore an adjoining property as an intertidal marsh to compensate for the marsh it has destroyed by landfill and to which the Partial Exception Order relates.

Yours sincerely,

C. S. Alexander,
Legal Adviser,
Department of the Environment.

Mr. Robinson: Was the query of counsel really answered?

Mr. Eglington: Yes, Mr. Robinson. And I think Mr. Alexander is correct, that Section 26.4 of the Interpretation Act is sufficient authority for what was done. I am sure that if one

[Translation]

Le Comité aimerait savoir si le Ministre estime toujours, qu'aux termes du paragraphe 5) de l'article 33 de la Loi sur les pêcheries, la poursuite de ces travaux dans les régions exclues constituerait une infraction, ou si le ministre l'autorise même si, à son avis, le dépôt de substances délétères qui en résultera possiblement ou probablement constituera une infraction aux termes du paragraphe 5) de l'article 33 de la Loi sur les pêcheries.

Veuillez agréer, Monsieur, mes meilleurs vœux à l'occasion des fêtes de fin d'année ainsi que l'assurance de ma considération distinguée.

G. C. Eglington

Le 30 janvier 1978

Monsieur G. C. Eglington
Comité mixte permanent des
règlements et
autres textes
réglementaires
a/s du Sénat
Ottawa (Ontario)

Objet: DORS/77-721, Ordonnance sur le bournier Tilbury (Mesure d'exception partielle).

Monsieur,

Comme suite à votre lettre du 14 décembre 1977 adressée à M. R. C. Fraser et comme suite à nos conversations téléphoniques subséquentes, et en ce qui a trait à la validité de l'ordonnance relative à la mesure d'exception partielle, nous nous en tenons à la Loi d'interprétation et plus particulièrement au paragraphe 4) de l'article 26, ainsi qu'à la définition de «règlement» donnée à l'article 2, pour ce qui est du pouvoir de modifier l'ordonnance originale.

Les faits se rapportant à l'établissement de l'ordonnance initiale, dont la validité a été contestée devant la Cour fédérale par la British Columbia Development Corporation, ainsi qu'à l'établissement de l'ordonnance relative à la mesure d'exception partielle sont tout à fait inhabituels. Comme je vous l'ai expliqué, l'ordonnance relative à la mesure d'exception partielle a été rendue à la condition que la British Columbia Development Corporation prenne les mesures nécessaires pour acquérir un terrain adjacent et en faire un marais intercotidal pour compenser la perte du marais détruit au cours des travaux de remplissage et auquel a trait l'ordonnance relative à la mesure d'exception partielle.

Veuillez agréer, Monsieur, l'assurance de ma considération distinguée.

C. S. Alexander
Conseiller juridique
Ministère de l'environnement

M. Robinson: A-t-on répondu à votre requête?

M. Eglington: Oui, monsieur Robinson. Je crois que M. Alexander a raison de dire que l'article 26.4 de la Loi d'interprétation confère ce pouvoir de modifier l'ordonnance. Si l'on

[Texte]

were desperate to tear this apart, one could raise an argument on the words "subject to like conditions" in Section 26.4 of the Interpretation Act. But I think it is sufficient authority. And the explanation is given in the third paragraph of the letter as to why it was done.

Mr. Robinson: So there is no recommendation to be made.

Mr. Eglington: But the reason that I sought explanation is because Mr. Alexander said that he fully expected some query to arise out of this. And on the surface it is a very peculiar sort of thing. The Minister forms an opinion that it is an offence to do something and then turns around and permits it.

The Joint Chairman (Senator Forsey): The next thing we have is a couple of regulations, SOR/77-823, Air Transportation Tax Regulations, and Statutory Instrument, SI/77-210, Air Transportation Tax Remission Order. And here we have a comment on the first one by counsel. Have we got something on the other one, too?

Mr. Eglington: No, no.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I believe I have read these but I have forgotten . . .

Mr. Eglington: The remission order is a companion to the new air transportation tax and it remits part of the tax which would otherwise cause hardship.

The Joint Chairman (Senator Forsey): It looks as if this has been satisfactorily met, does it not?

Mr. Eglington: Yes, Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Do we need to print this?

Mr. Eglington: Not necessarily, I would not think so.

The Joint Chairman (Senator Forsey): They can just say on this " . . . our concerns appear to have been met ".

Mr. Robinson: We merely made an observation on this as to what the proper course should be. Is that it? So there is no recommendation.

Mr. Eglington: No.

Mr. Robinson: No.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Now, next, SOR/77-843, Arctic Waters Experimental Pollution Regulations, revocation. And this, apparently, meets our objections, does it not?

Mr. Eglington: Yes. Well, the Committee objected to the regulations and they have now been revoked.

Mr. Robinson: So we can forget them.

The Joint Chairman (Senator Forsey): There is no need to print anything, I think.

The next one is SI/75-85, Judges Act (Removal Allowance) Order, on which we have a rather elaborate comment by counsel which I think should be printed.

[Traduction]

voulait absolument poursuivre plus loin, on pourrait toujours mettre en doute le sens donné à l'expression «sous réserve des mêmes conditions» figurant à l'article 26.4 de la Loi d'interprétation. Mais je crois que ce pouvoir a été utilisé à bon escient et l'explication donnée au troisième paragraphe de la lettre me satisfait.

M. Robinson: Il n'y a donc pas de recommandation à faire.

M. Eglington: J'ai demandé des explications parce que M. Alexander a dit qu'il s'attendait à ce qu'on lui pose des questions. A première vue, cette initiative semble très étrange. Tout d'abord le ministre estime qu'il s'agit d'une infraction, pour ensuite changer d'avis et accorder sa permission.

Le coprésident (sénateur Forsey): Nous passons maintenant à d'autres règlements, DORS/77-823, Règlements sur la taxe de transport aérien et TR/77-210, Décret d'application de la taxe e transport aérien. Nous avons un commentaire du conseiller au sujet du premier règlement, y en a-t-il un autre au sujet du deuxième?

M. Eglington: Non.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je crois les avoir lus mais j'ai oublié . . .

M. Eglington: Le décret découle de la nouvelle taxe de transport aérien et prévoit la remise d'une partie de la taxe.

Le coprésident (sénateur Forsey): Il semble qu'on ait pris des mesures satisfaisantes, n'est-ce pas?

M. Eglington: Oui, monsieur le président.

Le coprésident (sénateur Forsey): Il n'est pas nécessaire d'imprimer ces documents?

M. Eglington: Non, je ne crois pas.

Le coprésident (sénateur Forsey): On peut se contenter qu'on a répondu à nos préoccupations.

M. Robinson: Nous avons tout simplement fait une observation quant à la façon appropriée de procéder. Nous n'avons pas cette recommandation.

M. Eglington: Non.

M. Robinson: Non.

Le coprésident (sénateur Forsey): Nous passons maintenant au DORS/77-843, Pollution à titre expérimental des eaux arctiques, abrogation. Il semble qu'on ait tenu compte de nos objections, n'est-ce pas?

M. Eglington: Oui. Le comité s'était opposé à ces règlements et ils ont été abrogés.

M. Robinson: Nous pouvons donc les oublier.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je suppose qu'il ne sert à rien de les imprimer.

Nous passons maintenant au TR/75-85, Décret d'application de la Loi sur les juges (Allocation de transfert), qu'accompagne un long commentaire du conseiller que nous devrions imprimer.

[Text]

[Translation]

SI/75-85

JUDGES ACT (REMOVAL ALLOWANCE) ORDER
Judges Act
P.C. 1975-1646

TR/75-85

DÉCRET D'APPLICATION DE LA LOI SUR LES JUGES
(ALLOCATION DE TRANSFERT)
C.P. 1975-1646

January 22, 1978
Criterion 4

22 janvier 1978
Critère 4

1. Section 21.1(2) of the Judges Act was added by S.C. 1974-75-76 chapter 48, section 10.

1. L'article 21.1(2) de la loi sur les juges a été ajouté par le SC 1974-75-76, chapitre 48, article 10.

2. The enabling power reads:

2. L'article habilitant stipule ce qui suit:

"(2) A removal allowance shall be paid for moving and other expenses of such kinds as are prescribed by or under the authority of the Governor in Council and upon such terms and conditions as are so prescribed."

«L'allocation de transfert couvre les frais de déménagement, ainsi que les frais prescrits par le gouverneur en conseil ou sous son autorité, compte tenu des modalités prescrites.»

As this power contains no magic formula such as "by regulation" or "by order", this Order will not be a statutory instrument in the eyes of the Privy Council Office and its Department of Justice advisers and must have been published by order of the Clerk of the Privy Council in the public interest.

Vu que cette disposition ne contient aucune formule magique comme «par règlement» ou «par décret», le Bureau du Conseil privé, pas plus que ses conseillers du ministère de la Justice ne considèrent le présent décret comme un texte réglementaire et il a donc dû être publié dans l'Intérêt général, par ordre du greffier du Conseil privé.

3. What is of interest in the enabling power is the phrase "by or under the authority of the Governor in Council". The words "or under the authority of" are not common and must have been inserted for some good reason, otherwise the standard "prescribed by the Governor in Council" would have been used.

3. Il est intéressant de remarquer que le pouvoir habilitant est tiré de la phrase «prescrits par le gouverneur en conseil ou sous son autorité». Les termes «ou sous son autorité» n'ont pas été employés à la légère, sinon on aurait seulement utilisé, la formule traditionnelle «prescrits par le gouverneur en conseil».

The reason is probably to be found in section 5 of the Order. The Minister of Justice shall authorize payment of the claim when he has received a claim and he is satisfied of four things, one of which is that the expenses "are reasonable in the circumstances".

On peut probablement trouver une justification à l'article 5 du décret. Lorsqu'il reçoit une demande de versements d'allocation de transfert, le ministre de la Justice peut l'autoriser s'il est convaincu que les frais visés par la demande satisfont à quatre conditions, l'une d'elles étant que les frais «doivent être raisonnables dans les circonstances».

That the Minister of Justice is satisfied that the expenses are reasonable in the circumstances might be thought to be a term or condition prescribed by the Governor in Council. But, if it were not, perhaps the Minister's decision or ruling as to what is reasonable is a term or condition prescribed under the authority of the Governor in Council pursuant to section 21.1(2) of the Act and section 5(c) of the Regulations.

On pourrait considérer que ce serait au gouverneur en conseil de déterminer les critères selon lesquels le ministre de la Justice peut s'assurer que les dépenses sont raisonnables. Mais, dans le cas contraire, la décision ou l'interprétation du ministre quant à ce qui est «raisonnable» est peut-être une modalité imposée avec l'autorisation du gouverneur en conseil, aux termes du paragraphe 21.1(2) de la loi, et de l'alinéa 5a) du règlement.

4. It is hard to see what is gained by casting section 5 in subjective terms. If the words "is satisfied that" were omitted, the section would be perfectly workable. Paragraph (c) could, if really desired, be amended to read "are such as in his opinion are reasonable in the circumstances", in reliance on the words "under the authority of the Governor in Council", although even this would go against the Committee's previous position.

4. On ne voit pas l'intérêt des termes subjectifs utilisés à l'article 5. Si l'on y supprimait les mots «s'il est convaincu», on ne le rendrait nullement inopérant. Le paragraphe c) pourrait, si on le souhaite vraiment, être modifié pour devenir «selon lui raisonnables dans les circonstances» en s'appuyant sur les mots «en vertu des pouvoirs du gouverneur en conseil», mais là encore, ce serait aller à l'encontre de la position que le Comité avait précédemment adoptée.

5. One hesitates to sound the tocsin over a benevolent regulation passed under an enabling power passed by a generous Parliament which affects few people. But those people are Her Majesty's Judges and their integrity is to be assumed from the fact of their appointment and is almost, by definition, unquestionable. It sits ill with the independence of the judi-

5. On hésite à trop critiquer un règlement bienveillant, adopté en vertu d'un pouvoir habilitant entériné par un Parlement généreux, et qui ne vise qu'une minorité. Mais il s'agit de magistrats de Sa Majesté, dont l'intégrité est par définition pratiquement acquise étant donné la manière dont ils sont nommés. Il ne convient pas à l'indépendance du pouvoir judi-

[Texte]

ary that their moving expenses on appointment should depend, not upon fixed and objective criteria but upon the satisfaction of a Minister. The subjectivity of section 5 places the Judges in what *appears* to be an inferior position to the Minister of Justice for part of the recompenses of their offices. Perhaps the Regulations do not give the appearance of a judge going cap in hand to a servant of the Crown.

Under section 45 of the Judges Act, as added by 25-26 Eliz. II cap. 25, the functions of the Minister of Justice under these Regulations fall to be exercised by the Commissioner for Federal Judicial Affairs. While this makes the position of the judges appear a little better under these Regulations, it must be remembered that the Commissioner has the status of a deputy head appointed by the Governor in Council, after consultation with the Minister of Justice and the Canadian Judicial Council. The Commissioner acts "under the Minister of Justice of Canada" and for the purposes of these Regulations as "the deputy of the Minister".

The Joint Chairman (Senator Forsey): Have members of the Committee any questions or observations on this one?

Mr. Robinson: Well, what is the significance of this additional section to the Judges Act?

Mr. Eglington: Well, Mr. Robinson, I attempted in the first couple of paragraphs, really, simply to get before the Committee and on record what appears to be a new type of enabling power. I think it is always useful to bring these changes in drafting out. And instead of "prescribed by the Governor in Council" or "prescribed by regulation", we now have "prescribed under the authority of the Governor in Council". One might suspect that that is an effort to give authority for subdelegation of power by necessary intentment.

Mr. Robinson: It is another magic formula.

Mr. Eglington: Well, it could well be.

Mr. Robinson: Yes.

Mr. Eglington: We shall wait on events. The only part of the regulation which stuck me as perhaps being a bit dubious was Section 5, where the test is again our old friend "is satisfied that". And the section would appear to be workable without it. And it does, as it is now, perhaps give the suggestion that the judges are to be themselves subject to what officials regard as satisfactory.

Mr. Robinson: So we might make the recommendation there that the words "is satisfied that" be omitted.

Mr. Eglington: Yes.

• 1205

Mr. Robinson: What about under your comment 3 when we talk in the first paragraph about "some good reason"? Do we have any indication what a good reason is, or should we ask them for an illustration?

Mr. Eglington: I am sorry, Mr. Robinson; you have lost me.

The Joint Chairman (Senator Forsey): The first paragraph. Number 3 is it, Mr. Robinson?

[Traduction]

ciaire qu'au moment de leur nomination leurs frais de déménagement dépendent, non pas de critères fixes et objectifs, mais du bon gré d'un ministre. Le caractère subjectif de l'article 5 place, semble-t-il, le juge à un rang inférieur à celui du ministre de la Justice pour ce qui est d'une partie des avantages afférents à sa charge. Le règlement ne donne peut-être pas nécessairement l'impression qu'un juge doive quémander d'un serviteur de la Couronne.

En vertu de l'article 45 de la Loi sur les juges, ajouté par 25-26 Eliz. II Chap. 25, il revient au Commissaire pour les questions judiciaires fédérales d'exercer les fonctions du ministre de la Justice selon le présent décret. Bien que la situation des juges semble quelque peu améliorée par l'application de ce règlement, il ne faut pas oublier que le Commissaire a le statut de sous ministre nommé par le gouverneur en conseil, après consultation avec le ministre de la Justice et le Conseil canadien de la magistrature. Le Commissaire exerce ses fonctions «sous l'autorité du ministre de la Justice du Canada», et aux fins de ce règlement, en tant que «adjoint du ministre».

Le coprésident (sénateur Forsey): Y a-t-il des questions ou des observations?

M. Robinson: Pourquoi ajoute-t-on un article supplémentaire à la Loi sur les juges?

M. Eglington: Monsieur Robinson, j'ai, dans les premiers paragraphes, tenté de vous expliquer ce nouveau genre de pouvoir habilitant. Il est toujours utile de signaler ces changements dans la rédaction. Au lieu de «prescrit par le Gouverneur en conseil» ou «par règlement», on se sert maintenant de l'expression «prescrit par le Gouverneur en conseil ou sous son autorité». On pourrait supposer que l'on veut laisser entendre que le Gouverneur en conseil peut lui aussi déléguer des pouvoirs.

M. Robinson: C'est une autre formule magique.

M. Eglington: Cela se peut fort bien.

M. Robinson: Oui.

M. Eglington: Nous verrons. La seule disposition du règlement qui m'a paru plus ou moins valable est l'article 5, où l'on se sert encore de l'expression «s'il est convaincu». Cela ne me semble pas vraiment nécessaire. Tel quel, il donne peut-être l'impression que les juges doivent se fier à l'opinion des fonctionnaires.

M. Robinson: Donc, on pourrait recommander que l'expression «s'il est convaincu» soit supprimée.

M. Eglington: Oui.

M. Robinson: Vous dites dans le premier paragraphe de votre troisième observation que ces termes «n'ont pas été employés à la légère». Savons-nous pourquoi ils l'ont fait ou devrions-nous demander des explications?

M. Eglington: Excusez-moi, monsieur Robinson, je ne vois pas où cela se trouve.

Le coprésident (sénateur Forsey): Le premier paragraphe de l'observation no 3, n'est-ce pas monsieur Robinson?

[Text]

Mr. Robinson: Yes. It says: "The words 'or under the authority of' are not common and must have been inserted for some good reason".

Mr. Eglington: Of course, I meant "good" from the point of view of the draftsmen or the Department of Justice, not necessarily the committee. It may in fact cause serious problems in the future.

Mr. McKinley: It seems to me, Mr. Chairman, we should ask for the reasons.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I am inclined to think yes; that we should take this particular matter up and ask why they have inserted this unusual form of words.

Do you see any objection to arguing that, Mr. Eglington?

Mr. Eglington: No, I do not see any objection to asking. I am not sure that we will necessarily get a very informative response on the matter.

The Joint Chairman (Senator Forsey): No, neither am I.

Mr. McKinley: I suggest, Mr. Chairman, that if there is going to be further delegation than under the normal wording there, we should know about it.

Mr. Eglington: It is certainly a point well worth following up.

Le coprésident (sénateur Forsey): Mademoiselle Mayrand, vous avez quelques commentaires à ajouter?

Mlle Mayrand: Non.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Anything else on that one?

Mr. Robinson: Under counsel's comment No. 5, what is counsel really recommending? You make the suggestion that there appears to be an inferior position for the judges vis-à-vis the Minister of Justice. Does this require further explanation or are you saying there should be some sort of a recommendation here?

Mr. Eglington: That was my misgiving about section 5. If the words "is satisfied that" were to be deleted, it would probably solve the problem. I may be oversensitive in these matters, but one tends to think that one should be very sensitive to the position of the judiciary.

Mr. Robinson: Then the recommendation that we made for counsel's comment 4 would apply to 5.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): It might be a denial of natural justice to the judges.

Mr. Eglington: It is perhaps a little like the English judges and the economy measures in the early nineteen-thirties, where they were more than happy to give back to the treasury 10 per cent of their salaries, but they resisted to the end the fact that it should be done by statute.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I think a similar point was raised here, was it not, Mr. Co-Chairman?

The other things before us appear to be documents on which we have no comment from counsel, and presumably, unless they have raised questions in the minds of some members of the Committee, we might simply have them listed in the

[Translation]

M. Robinson: Oui. Vous dites: les termes «ou son autorité» n'ont pas été employés à la légèreté, sinon...

M. Eglington: Je voulais dire que les rédacteurs du ministère de la Justice doivent avoir des raisons de le faire, pas nécessairement le comité. En fait cela pourrait poser de graves difficultés à l'avenir.

M. McKinley: Il me semble, monsieur le président, que l'on devrait leur demander des explications.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je le crois aussi. Nous devrions leur demander pourquoi ils ont modifié la formule traditionnelle.

Y voyez-vous un inconvénient, monsieur Eglington?

M. Eglington: Non, cependant, je ne suis pas sûr que nous obtenions une explication satisfaisante à ce sujet.

Le coprésident (sénateur Forsey): Moi non plus.

M. McKinley: Monsieur le président, s'ils envisagent de déléguer d'autres pouvoirs en se servant d'une formule nouvelle, nous devrions en être avertis.

M. Eglington: Il vaut certainement la peine de poursuivre l'affaire.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Miss Mayrand, do you have comments to make?

Miss Mayrand: No.

Le coprésident (sénateur Forsey): Autre chose à ce sujet?

M. Robinson: Qu'est-ce que le conseiller recommande au juste au numéro 5? Vous dites qu'il semble que l'on place le juge à un rang inférieur à celui du ministre de la Justice. Faudrait-il demander des explications ou faire une recommandation à ce sujet?

M. Eglington: C'était mon opinion personnelle sur l'article 5. Si l'on supprime les mots: «s'il est convaincu», il n'y aurait plus de problème, probablement. Je suis peut-être trop pointilleux, mais on ne peut l'être trop quand il s'agit de l'indépendance de la magistrature.

M. Robinson: Donc la recommandation que nous avons faite à l'égard de l'observation 4, s'appliquerait aussi à l'observation 5.

Le coprésident (M. Baldwin): C'est peut-être une encoche au principe d'impartialité que doivent observer les juges.

M. Eglington: Ce cas s'apparente peut-être à la situation des juges anglais pendant le début des années 30, ils étaient entièrement disposés à remettre au Trésor public 10 p. 100 de leur traitement, mais ils se sont toujours opposés à ce que cela soit incorporé à une loi.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je crois qu'on a invoqué un argument semblable ici, n'est-ce pas?

Nous devons maintenant étudier des documents sur lesquels le conseiller n'avait aucun commentaire. A moins que les membres du comité aient des questions, on pourrait donc

[Texte]

Proceedings as having been before us. That is our usual procedure.

Mr. Robinson: I have one query, Mr. Co-Chairman.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Yes, Mr. Robinson.

Mr. Robinson: With regard to the first one—that is, SOR/77-478, Customs Tariff, Prison Manufactured or Produced Goods Regulations—I am wondering, just as a point of information, why they are exempt.

Mr. Eglington: Mr. Robinson, I cannot answer as to why they are exempt, but they are exempted by statute in effect. The tariff item which was inserted into the act in 1977 reads:

Goods manufactured or produced wholly or in part by prison labor . . .

Unless in any particular case or class of cases

. . . exempted from the provisions of this item . . .

by regulation of the Governor in Council. Just as to why they are exempted, that is a matter of policy. I could write and inquire why, if you wish.

Mr. Robinson: I realize it is not strictly within the purview of what we are doing, but it just struck me as rather an unusual thing. I just wondered if there was some reason or if counsel had an explanation.

Mr. Eglington: I do not know.

Mr. Robinson: I would be glad to find out if we could.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I think that disposes of the business before us, Mr. Co-Chairman.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Right.

Senator Godfrey: When are we meeting next?

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Tuesday at 9.30 in the morning. Then, if we are all still here, as I assume we will be, on March 22, the day of the recess. I imagine we will have one more meeting for the Committee to deal with statutory instruments. Or is that booked?

Mr. Eglington: Is Parliament sitting on Thursday?

Senator Godfrey: I heard that it was 6 o'clock Wednesday night.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Oh, I did not know that. Well, then, we will just leave that in the hands of the Lord and the Speaker.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I think we may consider the meeting adjourned.

[Traduction]

simplement en donner la liste dans le compte rendu. C'est ainsi que nous procédons habituellement.

M. Robinson: J'ai une question, monsieur le coprésident.

Le coprésident (sénateur Forsey): Oui, monsieur Robinson.

M. Robinson: Pour ce qui est du premier règlement, à savoir DORS/77-478, Tarif des douanes, Règlement sur les articles fabriqués ou produits par des prisonniers, je voudrais savoir pourquoi ces articles sont exemptés.

M. Eglington: Monsieur Robinson, je ne puis vous donner la raison de cette exemption sauf que celle-ci est prévue dans la loi. Le numéro tarifaire ajouté à la loi en 1977 se lit comme suit:

Les articles fabriqués ou produits en tout ou en partie par des prisonniers . . .

sauf dans des cas particuliers . . .

. . . peuvent être exemptés des dispositions de ce numéro . . .

. . . par un décret du gouverneur en conseil. J'ignore toutefois pourquoi ils sont exemptés. Je pourrai demander des explications, si vous le voulez.

M. Robinson: Je comprends que cela ne fait pas exactement partie de notre mandat, mais cela m'a semblé très inhabituel. Je me demandais seulement si vous pouviez nous donner une explication.

M. Eglington: Je l'ignore.

M. Robinson: J'aimerais beaucoup que l'on obtienne des détails.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je crois que nous en avons terminé avec l'ordre du jour, monsieur le coprésident.

Le coprésident (M. Baldwin): Oui.

Le sénateur Godfrey: Quand est la prochaine réunion?


Le coprésident (M. Baldwin): Mardi prochain à 9 h 30. Ensuite, si la Chambre siège toujours, nous devons nous réunir le 22 mars. Je suppose que nous aurons une autre réunion sur les règlements.

M. Eglington: Est-ce que la Chambre siège jeudi?

Le sénateur Godfrey: Je crois qu'elle ajourne ses travaux à 18 h 00 mercredi.

Le coprésident (M. Baldwin): Je l'ignorais, nous nous en remettons donc à l'Orateur.

Le coprésident (sénateur Forsey): Nous pouvons donc considérer que la séance est levée.

	Canada Post Postage paid	Postes Canada Port payé
Third Troisième class classe		
K1A 0S7 HULL		

If undelivered, return COVER ONLY to:
Printing and Publishing,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT
Imprimerie et Édition,
Approvisionnement et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

SENATE
HOUSE OF COMMONS

Issue No. 18

Tuesday, March 21, 1978

Joint Chairmen:

Senator Eugene A. Forsey
Mr. Gerald W. Baldwin, M.P.

SÉNAT
CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 18

Le mardi 21 mars 1978

Coprésidents:

Sénateur Eugene A. Forsey
M. Gerald W. Baldwin, député

*Minutes of Proceedings and Evidence
of the Standing Joint Committee on*

*Procès-verbaux et témoignages
du Comité mixte permanent des*

Regulations and other Statutory Instruments

Règlements et autres textes réglementaires

RESPECTING:

Green Paper on Legislation on Public Access to
Government Documents

CONCERNANT:

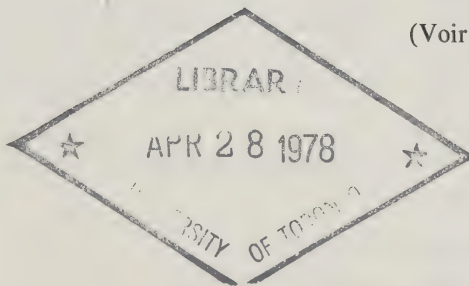
Livre Vert «La législation sur l'accès aux
documents du gouvernement»

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



Third Session of the
Thirtieth Parliament, 1977-78

Troisième session de la
trentième législature, 1977-1978

STANDING JOINT COMMITTEE ON
REGULATIONS AND OTHER STATUTORY
INSTRUMENTS

Joint Chairmen:

Senator Eugene A. Forsey
Mr. Gerald W. Baldwin, M.P.

Vice-Chairman:

Mr. Kenneth Robinson, M.P.

Representing the Senate:

Senators:

Asselin	Ewasew
	Godfrey

Representing the House of Commons:

Messrs.

Baker (<i>Grenville-Carleton</i>)	Gauthier
Béchar	(<i>Ottawa—Vanier</i>)
Brewin	Hnatyshyn

COMITÉ MIXTE PERMANENT DES
RÈGLEMENTS ET AUTRES TEXTES
RÉGLEMENTAIRES

Coprésidents:

Sénateur Eugene A. Forsey
M. Gerald W. Baldwin, député

Vice-président:

M. Kenneth Robinson, député

Représentant le Sénat:

Les sénateurs:

Lafond	Riley
	Yuzyk—(7)

Représentant la Chambre des communes:

Messieurs

Holt (M ^{me})	Leblanc (<i>Laurier</i>)
Joyal	McKinley—(12)
Lambert	(<i>Bellechasse</i>)

(Quorum 7)

Les cogreffiers du Comité

Jacques Lahaie

Denis Bouffard

Joint Clerks of the Committee

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY' MARCH 21, 1978
(19)

[Text]

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments met at 9:39 o'clock a.m. this day, the Joint Chairmen the Honourable Senator Eugene A. Forsey and Mr. Gerald W. Baldwin presiding.

Members of the Committee present:

Representing the Senate: The Honourable Senators Forsey, Godfrey and Lafond.

Representing the House of Commons: Messrs. Baker (*Grenville-Carleton*), Baldwin, Hnatyshyn, McKinley and Robinson.

Other Member present: Mr. Blackburn.

In attendance: Mr. David Johansen, Research Branch, Library of Parliament.

Witnesses: From the Writers' Union of Canada: Mr. Timothy Findley, Chairman, Mr. Aubrey Golden, Legal Counsel, Mrs. Ellen Powers, Executive Director. *From the Periodical Writers Association:* Mrs. Heather Robertson, Chairman, Mrs. Pamela Sigurdson, Legal Counsel. *From the Canadian Labour Congress:* Mr. Julien Major, Executive Vice-President, Mrs. Mary Eady, Assistant Director, Mr. Pat Kerwin, Director of Political Education, Mr. John Clark, Assistant to the Director of Public Relations, Mr. John McNevean, Research Director.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Friday, December 16, 1977 relating to THE GREEN PAPER ON LEGISLATION ON PUBLIC ACCESS TO GOVERNMENT DOCUMENTS. (See *Minutes of Proceedings Tuesday, February 7, 1978, Issue No. 6.*)

Ordered,—That the joint brief submitted by the Writers' Union of Canada and the Periodical Writers Association and the brief by the Canadian Labour Congress be printed as appendices to this day's Minutes of Proceedings and Evidence. (See Appendices "RSI-9", "RSI-10"..)

The witnesses answered questions.

At 11:55 o'clock a.m. this day, the Committee adjourned to the call of the Chairman.

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 21 MARS 1978
(19)

[Traduction]

Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires se réunit aujourd'hui à 9 h 39 sous la présidence de l'honorable sénateur Eugene A. Forsey et de M. Gerald W. Baldwin (coprésidents).

Membres du Comité présents:

Représentant le Sénat: Les honorables sénateurs Forsey, Godfrey et Lafond.

Représentant la Chambre des communes: MM. Baker (*Grenville-Carleton*), Baldwin, Hnatyshyn, McKinley et Robinson.

Autre député présent: M. Blackburn.

Aussi présent: M. David Johansen, Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement.

Témoins: De Writers' Union of Canada: M. Timothy Findley, président, M. Aubrey Golden, conseiller juridique, M^{me} Ellen Powers, directeur exécutif. *De Periodical Writers Association:* M^{me} Heather Robertson, présidente, M^{me} Pamela Sigurdson, conseiller juridique. *Du Congrès du travail du Canada:* M. Julien Major, vice-président exécutif, M^{me} Mary Eady, directeur adjoint, M. Pat Kerwin, directeur de l'enseignement politique, M. John Clark, adjoint du directeur des relations publiques, M. John McNevean, directeur de la recherche.

Le Comité poursuit l'étude de son ordre de renvoi du vendredi 16 décembre 1977 portant sur le LIVRE VERT: LA LÉGISLATION SUR L'ACCÈS AUX DOCUMENTS DU GOUVERNEMENT. (*Voir procès-verbal du mardi 7 février 1978, fascicule n° 6.*)

Il est ordonné,—Que le mémoire conjoint soumis par Writers' Union of Canada et Periodical Writers Association et le mémoire présenté par le Congrès du travail du Canada soient joints aux procès-verbal et témoignages de ce jour. (*Voir Appendices «RSI-9», «RSI-10».*)

Les témoins répondent aux questions.

A 11 h 55, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le cogreffier du comité

Jacques Lahaie

Joint Clerk of the Committee

EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Tuesday, March 21, 1978

• 0936

[Text]

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Mr. Joint Chairman and members of the Committee, we have a quorum for hearing the evidence. We have two good groups today and two very excellent briefs from the Writers' Union and Periodical Writers Association. Mr. Timothy Findley is the Chairman, sitting on the right of the Joint Chairman. I will ask him to introduce the people who are appearing with him and then if he would deal with his brief. If it is satisfactory to members of the Committee we will adopt the same practices as we did the last time we had two groups, to have both of them present their respective briefs. And as we have discovered the questioning generally follows parallel lines, wait until both briefs have been presented and then questions can be directed to one or both of the people representing the associations which are presenting the briefs. If I hear no loud outcries to the contrary we will proceed along those lines.

Mr. Findley, would you introduce the people who are appearing with you and then proceed with your brief as you see fit?

Mr. Aubrey Golden (Legal Counsel, Writers' Union of Canada, and the Periodical Writers Association of Canada): We have been slightly out of order, Mr. Chairman, and to the Committee, I am Aubrey Golden. I appear as counsel for both groups . . .

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Oh, I beg your pardon.

Mr. Golden: . . . together with Mrs. Sigurdson who is here at my right, and to her right is Mrs. Heather Robertson. Heather Robertson is the Chairman of the Periodical Writers Association of Canada; and to her right, Mr. Timothy Findley, Chairman of the Writers Union of Canada. Also here with us is Mrs. Penny Kome, Periodical Writers Association, and Ellen Powers of the Writers Union.

We are very happy to have been asked to come here today. We had, I think, indicated to the Committee that Mr. Desbarats was to be here but his advice was being sought at the United Nations this morning, I understand, and he was asked elsewhere.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Really, it was a difficult choice to make.

An hon. Member: No sense of priorities.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): The matters of this Committee may have greater and more reaching impact than the United Nations.

Mr. Golden: Certainly to us it will.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Thank you. And for us too.

Mr. Golden: The brief itself is lengthier than I thought. As Lincoln once observed, I do not have time to write a short speech, and we did not have the time we wanted to distil our thoughts to as few pages as we would have liked. Therefore, I will not read the brief. What I propose to do is go through what I think are the salient portions of it.

TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le mardi 21 mars 1978

[Translation]

Le coprésident (M. Baldwin): Monsieur le coprésident, membres du Comité, nous avons le quorum pour entendre les témoignages. Nous avons avec nous aujourd'hui deux groupes qui vont présenter d'excellents mémoires. Il s'agit de la *Writers' Union* et de la *Periodical Writers Association*. M. Timothy Findley est le président et est assis à la droite du coprésident. Je lui demande de nous présenter ses collègues ainsi que son mémoire. Si les membres du Comité sont d'accord, nous adopterons la procédure que nous avons adoptée la dernière fois que nous avons eu deux groupes, c'est-à-dire que nous les laisserons tous les deux nous présenter leurs mémoires. Comme nous avons pu constater que les questions sont en général les mêmes pour les deux groupes, nous poserons nos questions après la présentation des mémoires. Si vous n'avez pas d'objection, c'est ainsi que nous procéderons.

Monsieur Findley, voudriez-vous présenter vos collègues puis nous expliquer votre mémoire comme vous jugerez bon?

M. Aubrey Golden (conseiller juridique, The Writers' Union of Canada et Periodical Writers' Association of Canada): Il y a une petite erreur, monsieur le président, membres du Comité, je suis Aubrey Golden. Je comparais à titre de conseiller des deux groupes . . .

Le coprésident (M. Baldwin): Je m'excuse.

M. Golden: . . . avec M^{me} Sigurdson qui est assise à ma droite, et qui a à sa droite M^{me} Heather Robertson. Cette dernière est la présidente de la *Periodical Writers' Association of Canada* et à sa droite se trouve M. Timothy Findley, président de la *Writers' Union of Canada*. Nous avons également M^{me} Penny Kome, de la *Periodical Writers' Association* et Ellen Powers de la *Writers' Union*.

Nous sommes très heureux d'avoir été invités à comparaître aujourd'hui. Je pense que nous avons dit au Comité que M. Desbarats devait venir mais on avait besoin de ses conseils aux Nations unies ce matin, si j'ai bien compris, et il a dû se rendre ailleurs.

Le coprésident (M. Baldwin): Il avait un choix difficile à faire.

Une voix: Il n'a aucun sens des priorités.

Le coprésident (M. Baldwin): Le travail de ce Comité peut avoir des conséquences plus importantes que celui des Nations unies.

M. Golden: En ce qui nous concerne, certainement.

Le coprésident (M. Baldwin): Merci. Et pour nous aussi.

M. Golden: Le mémoire est plus long que je ne le pensais. Comme Lincoln l'a déjà dit, je n'ai pas eu le temps d'écrire un discours bref, et nous n'avons pas eu le temps de résumer notre pensée en quelques pages comme nous aurions voulu le faire. Je ne lirai donc pas notre mémoire. J'en soulignerai plutôt les points saillants.

[Texte]

You will note that it divides into two—"distinct" may not be the right word—very clear areas. One is an area dealing with principles which exercises the brief-writer's prerogative, not the author's prerogative, of stating that we did not intend to spend all our time debating with the Green Paper. But in fact that is what we did spend a great deal of our time doing. We found that to evolve a counterpoint to our position we had to sometimes illustrate it by showing what the Green Paper indicated on a particular topic.

• 0940

The second portion of the brief—they do not divide in headings but they do tend to divide in subject matter—is what I will call the technicalities, but these are not normal technicalities; these are technicalities which really arise in the nature of procedures which we think are important to give effect to the principles. It is useless to talk about a right to know and the kinds of onus provisions that we would like to see both in your considerations, gentlemen, and also in the considerations of the persons who administer legislation ultimately.

It is very difficult to have those kinds of provisions and then find them whittled away with procedural problems or, for example, the lack of an adequate writer's review, which is hardly a technicality. I would say that is the dividing line in our submission between principles and technicalities. And the right to some kind of independent review of decision-making would fall, in our submission, into the camp of principle. There are other matters such as timeliness, cost, and so on, which we think are important but would lead to a more technical kind of discussion.

We point out that the right to know is a well-established right, at least in the halls of Parliament if not on the statute books. At page 2 we commence our submission with a quotation from the Task Force on Information, which we note goes back some eight years now. And we are told that, through Parliament, this is the policy of the Government of Canada. The difficulty we have, of course, is that we find ourselves being asked to make submissions on legislation to give effect to what is already policy. The difficult problem we face with this right, enshrined in the hearts and minds of everyone who has to deal with the issue—and it seems to be beyond debate—being held in effect by a publicly elected democratic government to which all kinds of lip service is paid, is that we find ourselves asking for legislation to give birth to it. It is almost like being asked to give birth to a fully grown adult, to use a very bad analogy.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): You will find around here that there are an awful lot of abortions.

Mr. Golden: But the legislation is very specific, and in our case we are dealing with a lot of balancing issues, issues in which the public's right is balanced—as we have said in the brief—against the public's right. But we have to ask ourselves first just exactly why we are here, in the position of supplicants in a sense, requesting legislation to enable the exercise of the rights which we already have. The quotation at the middle of page 3 tends to point out the problem rather well. We have cited professor Rowat's comments during a public-institute lecture:

[Traduction]

Vous remarquerez qu'il se subdivise en deux parties—distinctes ne serait peut-être pas le mot juste—très claires. L'une énonce les principes, qui sont la prérogative du rédacteur de mémoires, et non de l'auteur, c'est-à-dire que nous n'avons pas l'intention de consacrer tout le mémoire à la réfutation du Livre vert. En fait, nous avons consacré beaucoup de temps à faire exactement cela. Nous avons constaté que pour illustrer notre position il nous fallait nous servir parfois de la position contraire et nous référer au Livre vert.

La deuxième partie du mémoire—nous n'avons pas donné de titre aux parties mais le mémoire se subdivise d'après le contenu—traite d'aspects que j'appellerais techniques. Il ne s'agit pas ici de la vraie technique, mais de points de technique qui découlent de la nature des procédures qui sont, à notre avis, importantes pour mettre les principes en vigueur. Il est inutile de parler du droit de savoir et du genre de fardeaux de la preuve que nous voudrions vous voir étudier, messieurs, et pris en considération par ceux qui appliqueront cette loi.

Il est très pénible de définir ce genre de concepts pour constater plus tard qu'ils se sont noyés dans la masse des problèmes de procédure ou qu'ils n'ont pas été énoncés avec assez de clarté, ce qui est loin d'être un simple aspect technique. Notre mémoire se divise donc en deux parties, les principes et les aspects techniques. Le droit à un examen indépendant du processus décisionnel tomberait à notre avis dans la catégorie des principes. Il y a d'autres questions comme les délais, les coûts, etc. qui, à notre avis, sont importants mais sont plutôt des aspects techniques de la question.

Nous soulignons que le droit de savoir est un droit bien établi, du moins dans l'enceinte du Parlement, sinon dans les lois. Notre mémoire commence, à la page 2, par une citation du groupe de travail sur l'information gouvernementale, qui remonte à il y a 8 ans comme nous le soulignons. On nous a dit que c'était là la politique du gouvernement du Canada. Nous nous trouvons dans une situation difficile puisque l'on nous demande de présenter des mémoires sur une loi devant donner effet à une politique déjà établie. Nous avons un problème en ce que nous devons demander que l'on reconnaisse dans une loi un droit déjà bien établi, selon tous ceux qui étudient la question—et cela semble ne faire aucun doute—et reconnu en fait par un gouvernement démocratique élu par la population et qui fait l'objet de toutes sortes d'adhésions de pure façade. C'est un peu comme si on nous demandait d'accoucher d'un adulte, ce qui est une bien mauvaise analogie.

Le coprésident (M. Baldwin): Vous allez constater que nous avons ici beaucoup d'avortements.

M. Golden: Mais la loi est très précise, et nous étudions, quant à nous, toutes sortes de questions dont il faut peser le pour et le contre, et où il faut établir un équilibre entre deux droits du public, comme nous le disons dans le mémoire. Il faut tout d'abord nous demander pourquoi nous sommes ici, un peu comme des suppliants, demandant que l'on adopte une loi pour nous permettre d'exercer des droits dont nous jouissons déjà. La citation au bas de la page 2 ferme assez bien le problème. Il s'agit de remarques faites par le professeur Rowat dans le cadre d'un discours.

[Text]

What are some of the unfortunate results of our system? First of all, it creates confusion and uncertainty within the administration itself. On the one hand, many officials have a genuine desire to keep the public informed. But on the other, the oath of secrecy and the Official Secrets Act cause them to fear releasing information. When in doubt they play safe by withholding it.

I am sure you have had that read to you many, many times and I will not do that more than once. It does give us some idea, though, of the kind of operative process with which we really are dealing. So what we are trying to do is get legislation which, in effect, turns back a whole series of operating procedures—or perhaps lack of procedures may be a better word—operating biases.

The legislation then is really required to reverse a tendency to secrecy; to recolour the area into a free area so that people will say, “Well, you have a right to the information but go look at the legislation.”

How much the legislation will really change will depend a lot on its terms and details. But we say that the most important part of that legislation will be the declaration of the right to know in a positive way, as an aid to interpretation of the rest of the statute and certainly as a guideline to those who must follow it or must deal with the public in terms of giving information.

• 0945

Now, I mentioned earlier that the process required a balancing of interests, and the writing of this legislation will undoubtedly require a balancing of interests. I think it is important to notice that the public's right to know is one of those interests, and the public's right to have an efficient and effective government is the other. In both cases we are dealing with the right of the public. We were somewhat concerned about the apparent motive which appears not so much in the Green Paper, although it seems to be glanced at there. It appears elsewhere in people's submissions, and especially in the submissions of government—I should not say submissions of government, especially in the views that we hear reflected by members of government from time to time—that they are concerned somewhat with dealing with the Canadian public. We do not think that they should play any part in the process. We do not want that confused with the elements of national security. Surely there are people out there who might hurt our national security with wrong information, and I suppose you might say they are members of the Canadian public. But I am talking of the Canadian public in a broad sense. We do not want government to claim that it is inconvenienced in dealing with us by the fact that we have information. That may sound, in the context of discussion I have just indicated, like a very hypocritical statement, but indeed that is what you read through a great deal of the material. So it is the public's right to know and it is also the public's right to have an efficient and effective government, and balancing these rights is this Committee, in this instance, and I assume Parliament and the Senate eventually.

[Translation]

Quels sont certains des résultats néfastes de notre système? Premièrement, il engendre confusion et incertitude au sein du gouvernement lui-même. D'une part, de nombreux représentants gouvernementaux désirent vraiment informer le public. Par contre, le serment du secret de la Loi sur les secrets officiels les empêchent de révéler certains renseignements. En cas de doute, ils s'abstiennent de le faire pour se protéger.

Je suis certain que l'on vous a cité ces commentaires plusieurs fois et je ne le ferai pas plus d'une fois moi-même. Cela nous donne une bonne idée du genre de processus auquel nous faisons face. Nous essayons donc de faire adopter une loi qui renverserait toute une série de procédures ou de tendances qui sont peut-être plutôt des manques à agir.

Cette loi dit donc renverser la tendance au secret; réinstaurer la liberté dans ce domaine, afin d'avoir un véritable droit à l'information.

La mesure dans laquelle cette loi pourra véritablement changer la situation dépend en grande partie de ces dispositions. A notre avis, la partie la plus importante de cette loi sera la déclaration du droit de savoir qui devra être positive, et aider ceux qui doivent l'appliquer à bien interpréter le reste de la loi.

J'ai dit plus tôt qu'il était nécessaire d'équilibrer les intérêts, ce qu'il faudra certainement faire en rédigeant cette loi. Il est important de souligner que le droit de savoir est un de ces intérêts et que le droit à un gouvernement efficace en est un autre. Dans les deux cas, il s'agit d'un droit d'une population. Nous nous inquiétons d'une attitude qui n'est pas tellement évidente dans le Livre vert, bien qu'on la mentionne. Elle transparaissait dans des mémoires, et surtout des mémoires du gouvernement, je ne devrais pas dire des mémoires du gouvernement, il s'agit plutôt d'opinions émises par des membres du gouvernement de temps à autre—où l'on s'inquiète d'avoir à traiter avec la population du Canada. A notre avis, cela ne devrait pas entrer en ligne de compte. Nous ne voulons pas qu'on y mêle des éléments de sécurité nationale. Il y a certainement des personnes qui pourraient mettre la sécurité nationale en danger si elles étaient en possession de renseignements erronés, et je suppose que ce pourrait être des citoyens canadiens. Je parle ici de la population en général. Nous ne voulons pas que le gouvernement puisse dire que le fait que nous détenions des renseignements l'empêche de nous gouverner. Dans le contexte que je viens de mentionner, cela peut avoir l'air très hypocrite, mais c'est quand même ce qu'on entend souvent dire. La population a donc le droit de savoir mais a également le droit d'être gouvernée de façon efficace. Il incombait au Comité et je suppose au Parlement et au Sénat de trouver un équilibre entre ces deux droits.

[Texte]

Our emphasis then, to summarize, is that the right to know exists as a positive right in a parliamentary democracy as a natural outflow of the public and democratic nature of our governmental institutions. We reject the thought that we are required to establish that right anew. The responsibility therefore rests on government to find effective means to restore what has been eroded through the evolution of a complex and growing public service.

Now, the discussion turns to a great extent on the necessary secrecy, or what is interpreted as the necessary secrecy, required to keep the Public Service neutral. And we do expect in this country, and indeed we have a very fine tradition in this country of a public service that makes its contribution free of political partisanship and in an enthusiastically neutral way, I might say.

The Green Paper appears to have distorted the concept of Public Service neutrality and because this has been picked up in other discussions we felt we should deal with it. We had some difficulty understanding the nature of the argument and we had to go back into parliamentary history to find out just why it was important. If I may refer to page 6 of the brief:

The Green Paper appears to have distorted the concept of public service neutrality and privacy of decision-making by Cabinet as a justification for refusing public access to information and analyses gathered and given by public servants. The Green Paper states, "the corollary to this privacy of decision has been the insistence on ministerial responsibility. If advisers are to remain anonymous and protested, those who take decisions must bear the brunt of public scrutiny and public responsibility. Since a major function of democratic political institutions is to ensure accountability, the focal point for exercising control is to the ministerial function."

And that is a collection of a number of parliamentary positions, two in particular, which are themselves important but may, in our respectful submission, constitute a distortion of the use of those principles.

An examination of the history of parliamentary institutions reveals that ministerial responsibility cannot be used to justify secrecy at the public service level. A number of learned authors have pointed out that the doctrine of ministerial responsibility has grown from the need to separate the monarch from the government of the state. The concept arose so that the Minister rather than the sovereign accepted political responsibility for acts done in the name of the sovereign within the sphere of the Minister. And this became very important following the Reform Act as a means of asserting the sovereignty of the people.

[Traduction]

Par conséquent, nous insistons, pour résumer, sur le fait que le droit de s'informer a été établi en tant que droit formel dans notre démocratie parlementaire, et qu'il découle naturellement du caractère démocratique de nos institutions gouvernementales. Nous rejetons l'idée que nous sommes appelés à établir ce droit nouveau. Par conséquent, il incombe au gouvernement de trouver des moyens efficaces de restaurer ce qui a été érodé par l'évolution d'une Fonction publique complexe dont les services s'accroissent.

Le mémoire poursuit en étudiant longuement la nécessité du secret ou ce qu'on considère comme une nécessité, afin de conserver une Fonction publique neutre. Nous voulions et en fait nous avons au pays une Fonction publique qui assume son rôle sans partisanerie et avec une neutralité enthousiaste, si je puis dire.

Le Livre vert semble avoir dénaturé le principe de la neutralité de la Fonction publique et puisqu'on m'en a parlé lors de discussions antérieures, nous avons pensé que nous devrions l'étudier. Nous avons de la difficulté à comprendre les arguments avancés et nous avons donc dû étudier l'histoire des institutions parlementaires afin de voir pourquoi c'était si important. Je me réfère ici à la page 4 de notre mémoire.

Le Livre vert semble avoir dénaturé le principe de la neutralité de la Fonction publique et du secret attaché au processus décisionnel au niveau du Cabinet, comme justification pour refuser au public l'accès aux renseignements et aux analyses recueillis et communiqués par des fonctionnaires. Le Livre vert déclare: «Le corollaire du secret rattaché à cette prise de décision est l'insistance sur la responsabilité ministérielle. Afin que les conseillers gardent l'anonymat et soient protégés, ceux qui prennent les décisions doivent en prendre l'entière responsabilité devant le public. Une des principales fonctions des institutions politiques démocratiques étant d'assurer la responsabilité, le contrôle s'exerce essentiellement par le biais de la fonction ministérielle.»

Cela résume un certain nombre de positions parlementaires, deux en particulier, qui sont aussi importantes mais qui, nous le soumettons respectueusement, peuvent dénaturer ces principes.

L'étude de l'histoire des institutions parlementaires révèle que la responsabilité ministérielle ne peut être employée pour justifier le secret au niveau de la Fonction publique. Un certain nombre d'auteurs versés dans ces questions, ont signalé que la doctrine de la responsabilité ministérielle a résulté de la nécessité de séparer le monarque du gouvernement du pays. Ce principe avait été posé afin que le ministre, plutôt que le souverain, assume la responsabilité politique des actions accomplies au nom du souverain dans le cadre des responsabilités du ministre. Après l'adoption des lois dites *Reforms Acts*, cette théorie a grandement contribué à l'affirmation du caractère souverain du peuple.

[Text]

Historically then the doctrine provides that the Minister takes responsibility for the advice tendered *by him*, and not advice tendered *to him* as the Green Paper implies.

We point out that in the marketplace of information there is a great deal of giving of information by government. We are not seeking to pry the door open for the very first time: every day, in a number of ways, information comes from the government and from its agencies, and that is often interpreted as a political act: that is, the release of facts, the release of arguments, the release of analyses. Sometimes even the process of political activity can be, in effect, a political act.

• 0950

But no less than the giving of information, the withholding of information is also a political act. It is well known that governments will release information which would further their political position and will withhold information which may not. To the extent that it does so, it creates the reverse of what the Green Paper is so concerned to prevent, the politicization of the public service. The public service may be neutral, but the public service should be the first to insist that all of its work be publicly available as a defence against its work being used for political purposes.

Another point is made by the Green Paper—and this is often made in public discussion as well—about the inability of public servants to answer critical attack, and the convention is often referred to that political persons—politicians exercising their rights in the House and the Senate—are not expected to engage in attack on public servants, and that parliamentary convention is not being attacked, either by anyone else, by us, or by the dissemination of information gathered by public servants or even their analyses.

We do not see why the convention of not attacking public servants cannot be preserved even if the identity or the ideas of the public servants are known. We are not looking for secret public servants, we are looking for public servants who will not be attacked for their views. And the Minister can still be held to account in the House for the views of the department and certainly for the views that he expresses as his policy. And if he wants to disown it, he can; but he may have to answer for the first time as to why he did not accept a perfectly good idea, and if the initiative for that perfectly good idea happens to be found in the publicity given to an analysis prepared by a public servant rather than the idea of an opposition politician or the idea of some other critical goup in society, I do not see why that should make any difference at all.

In effect, the politicians would be claiming by virtue of the secrecy and claiming under the umbrella of neutrality a kind of monopoly on the thinking of the public service. It goes a lot further than the protecting of the neutrality of the service: it goes to trying to monopolize its work; and we do not think that is proper.

The other area that we touched on briefly a moment ago and which I would like to go back to is ministerial responsibility. It is designed, as we have said, to protect the public and not the public servant, and the ability of the government to keep

[Translation]

Selon l'histoire, la doctrine prévoit que le ministre assume la responsabilité des conseils qu'il fournit, et non pas de ceux qu'il reçoit, comme le laisse entendre le Livre vert.

Nous soulignons que sur le marché de l'information, le gouvernement est un grand fournisseur de renseignements. Nous ne cherchons pas à forcer la porte pour la première fois; à tous les jours, et de plusieurs façons, des renseignements sont divulgués par le gouvernement et ses organismes, ce qui est souvent interprété comme une mesure politique: on divulgue des faits, des arguments, des analyses. Même le processus de l'activité politique peut être parfois un acte politique.

D'autre part, le fait de retenir les renseignements est un geste tout aussi politique que celui qui consiste à en donner. Il est bien connu que les gouvernements divulguent des renseignements qui flattent leur image politique et retiennent les autres. De cette façon, ils font exactement ce que le livre vert entend empêcher, soit la politisation de la Fonction publique. Cette dernière peut être neutre, mais elle doit aussi être la première à insister pour que tout le travail qu'elle effectue puisse être divulgué publiquement afin de ne pas servir à des objectifs politiques.

Le livre vert dit également—ce qu'on entend également lors de discussions publiques—que les fonctionnaires sont incapables de se protéger contre des attaques critiques, et selon une convention parlementaire, les fonctionnaires ne doivent pas subir d'attaques des hommes politiques, à la Chambre ou au Sénat. Nous ne nous attaquons pas à cette convention.

Il n'y a aucune raison pour que cette convention ne soit pas respectée, même si l'identité ou l'idéologie politiques des fonctionnaires sont connues. Nous ne voulons pas de fonctionnaires secrets, nous voulons des fonctionnaires qui ne pourront être attaqués en raison de leur opinion. Le ministre est toujours responsable devant la Chambre des opinions de son ministère et certainement des opinions qu'il dit être sa politique. S'il veut les répudier, il le peut; mais il aura pour la première fois à donner les raisons pour lesquelles il a rejeté une très bonne idée, et je ne vois pas pourquoi il faudrait faire une différence entre une très bonne idée émanant d'un fonctionnaire, et une idée avancée par un homme politique de l'opposition ou un groupe de pression.

En fait, les hommes politiques conservent, grâce au secret et sous le couvert de la neutralité, le monopole des idées émanant de la Fonction publique. Il s'agit beaucoup plus que de protéger la neutralité de la Fonction publique, on essaie de monopoliser son travail, ce qui n'est pas approprié selon nous.

Je voudrais revenir à une autre question que j'ai mentionnée brièvement, soit la responsabilité ministérielle. Comme nous l'avons montré, la responsabilité ministérielle a pour objet de protéger le public et non pas le fonctionnaire. Si le gouverne-

[Texte]

secret the information, or some of the information, could destroy the neutrality of the public service, not directly but indirectly.

The neutrality of the public servant has to be looked at somewhat differently than the neutrality of the public service. Each individual public servant may be very neutral, but if the views of certain ones are put forward and the views of others are not, for political purposes, then the public service is being used in a political way.

In concluding, in this particular area of discussion, I would point out that the American Freedom of Information Act was enacted for the stated purpose of increasing executive accountability to Congress. We find it very strange that the Green Paper would argue that to open up the decision-making process to public scrutiny, in such a way as to diffuse responsibility, risks diminishing the power of Parliament and of the public to hold to account the powers of government.

Exactly the same kind of legislation was enacted for exactly the opposite reason in the United States. We do not always hold them up as paragons but in this case we can look at their intention and what they have tried to do in the light of what we are saying will happen if we enact our legislation in the way that we propose.

The tradition of Cabinet secrecy is the other area, and I should like to deal with that for a moment.

The Green Paper recommends, as we do, the excluding of documents, the disclosure of which might disclose a confidence of the Queen's Privy Council for Canada; and this is a direct reflection of the convention that the deliberations of Cabinet are confidential. We have to go back to history again to look at that concept to see why it cannot be used to support the propositions which the Green Paper seeks to use to support it for. That is part of the convention of Cabinet solidarity. The tradition emerged out of the development of the executive branch of government from a tool of royal policy to a body responsible to a sovereign parliament.

• 0955

At the time when the monarch personally chose and dismissed ministers on the basis of whether they were willing to represent his will, unity among them was irrelevant. But when they were required to formulate and implement their own party's policies, it was considered necessary that they should present a united front and take collective responsibility for policy. Otherwise, there were strategic disadvantages. Walpole was the first to push this as a strategic plus and he did not want to see a divided Cabinet going before the parliament, not when they had the sovereign to contend with on the other side.

Cabinet secrecy, then, was designed to protect information coming out of Cabinet and not information going into Cabinet. Any attempt to extend that concept to cover the work of public

[Traduction]

ment était en mesure d'assurer, de façon sélective, le caractère secret de ses renseignements, cela pourrait détruire la neutralité de la Fonction publique, non pas directement mais indirectement.

Il faut étudier la neutralité des fonctionnaires sous un angle légèrement différent de celui qu'on adopterait pour la Fonction publique. Le fonctionnaire lui-même peut être neutre, mais on pourrait se servir des idées de certains fonctionnaires plutôt que d'autres, pour des raisons politiques, auquel cas la Fonction publique serait utilisée de façon politique.

Pour conclure, du moins cette partie du mémoire, je souligne que l'*American Freedom of Information Act* avait pour objectif déclaré d'accroître la responsabilité qu'a le pouvoir exécutif de rendre des comptes au Congrès. Il nous semble très étrange que le Livre vert affirme qu'en livrant le processus décisionnel à l'examen du public de façon à partager les responsabilités, on risque d'affaiblir le pouvoir qu'ont le Parlement et le public d'exiger que les instances gouvernementales rendent compte de leur administration.

On a adopté exactement la même loi pour des raisons tout à fait contraires aux États-Unis. Nous ne considérons pas toujours les États-Unis comme des parangons, mais dans ce cas, nous pouvons étudier leur intention et tenir compte de ce qu'ils ont fait, pour les comparer avec ce que nous anticipons chez nous.

Je voudrais parler un peu du secret attaché aux travaux du Cabinet.

Parmi les exemptions qui font l'objet de recommandations au Livre vert, il s'en trouve une qui exclut les documents dont la publication dévoilerait une communication confidentielle du Conseil privé de la Reine pour le Canada; c'est une conséquence directe de la convention qui veut qu'on respecte le caractère secret des délibérations du Cabinet. Il nous faut de nouveau remonter le cours de l'histoire pour comprendre les raisons pour lesquelles on ne peut utiliser cette convention pour appuyer les propositions contenues dans le Livre vert, ce que cherche à faire le Livre vert lui-même. Cela découle de la convention de la solidarité ministérielle. Cette tradition est née de la constitution du pouvoir exécutif du gouvernement qui du statut d'instrument de la politique royale est passé à celui d'organisme responsable devant un parlement souverain.

À l'époque où un monarque choisissait et congédiait lui-même les ministres en fonction seulement de leur soumission à sa volonté, leur cohésion importait peu. Mais lorsque les ministres étaient chargés de formuler et d'appliquer les politiques de leurs propres partis, on a cru qu'ils devaient présenter un front uni et assumer une responsabilité collective en matière de politique. Autrement, cela présentait des inconvénients du point de vue de la stratégie. Walpole a été le premier à en faire une arme stratégique et il ne voulait pas que ses ministres présentent un front divisé devant le Parlement, alors qu'ils étaient déjà en lutte constante avec le monarque.

Le secret attaché aux travaux du Cabinet devait empêcher aux renseignements de sortir du conseil des ministres et non d'y entrer. Ce serait commettre une erreur que d'essayer

[Text]

servants, even when they are advertising Cabinet, is fallacious. Since it is the decision of a responsible Cabinet which results in legislation binding all citizens of this country, the advice given to Cabinet ministers and the factual basis therefor is clearly one of the most important matters for public scrutiny.

We do not want to minimize the role of Parliament, but I think we all know that the guts of what happens here in Ottawa—at least the guts of what happens legislatively, and that is very important for all of us—and the guts of what happens in many regulatory areas, are determined at the Cabinet level. Here we have the most important decision-making body in our country. We cannot participate, as it were, publicly in its deliberations, we cannot watch it happening, but we are at least entitled to know what input has gone into that decision. They are clearly, as a practical matter, some of the most important decisions that are made for us.

I do not want now to spend too much time on the value of freedom of information. Really we are beating a dead horse. Everyone assumes . . .

Senator Godfrey: You are preaching to the converted.

Mr. Golden: Yes, I gathered that.

The Joint Chairman (Senator Forsey): We hope so anyway.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): We have one or two backsliders.

Senator Godfrey: We have one or two who thinks it costs too much.

Mr. Golden: We have dealt with that and I will not do it verbally, but . . . Except for the Green Paper, I found no one to fight with. It was somewhat difficult to make a point in an abstract area like this without having a counterpoint to illustrate it against, and I think you all understand that. There are many people around this table who spend most of their waking hours debating in one form or another and you understand the difficulty of presenting abstracts without consent. I could not find anyone who would argue against the value of freedom of information, so I state that as my first obvious point.

Secondly, and it is a matter of emphasis but it is an important matter of emphasis, we say that the withholding of public information is wrong. We place it on a more emphatic footing. It is wrong as a matter of principle. We also point out that it is wrong as a matter of strategy, because the leak process tends to create artificial issues rather than the ones that ought to be discussed. It forces public figures—and this was written before this became even more apropos—to concentrate their energies and resources on a debate upon the actual facts, and we want them to, as opposed to a debate on “why was this kept secret?”, which we think is going to be a debating topic of the past.

[Translation]

d'élargir ce concept pour qu'il comprenne le travail des fonctionnaires, même lorsque ceux-ci donnent des conseils au Cabinet. Puisque la décision d'un Cabinet responsable se traduira par une loi à laquelle sont soumis tous les citoyens, les conseils donnés aux ministres du Cabinet et, en conséquence, tous les renseignements qui s'y rapportent, sont évidemment des questions des plus importantes qu'il importe de soumettre à l'examen du public.

Nous ne voulons pas minimiser le rôle du Parlement, mais je pense que nous savons tous que les décisions les plus importantes prises ici à Ottawa, tout au moins sur le plan législatif—et cela apporte beaucoup pour nous tous et sur le plan de la réglementation, le sont au niveau du conseil des ministres. C'est au sein de cette instance que sont prises les décisions les plus importantes de notre pays. Nous ne pouvons participer, si l'on peut dire, publiquement à ces délibérations, nous ne pouvons en observer le déroulement, mais nous avons pour le moins le droit de savoir sur quelle base se sont fondées ces décisions. A toutes fins pratiques, il s'agit des décisions les plus importantes prises pour nous.

Je ne voudrais pas consacrer maintenant trop de temps à l'importance de la liberté d'information. Ce serait en vérité nous dépenser pour rien. Tout le monde suppose . . .

Le sénateur Godfrey: Vous prêchez à des convertis.

M. Golden: Oui, je m'en étais douté.

Le coprésident (le sénateur Forsey): Nous l'espérons, de toute manière.

Le coprésident (M. Baldwin): Nous avons un ou deux relaps.

Le sénateur Godfrey: Nous en avons un ou deux qui pensent que cela coûte trop cher.

M. Golden: Nous avons couvert cette question et je ne le ferais pas oralement, mais . . . Mise à part le Livre vert, je n'ai pas trouvé d'adversaire. Il était assez difficile de structurer un argument dans un domaine aussi abstrait que celui-ci sans avoir de contrepartie pour la démonstration, et je pense que vous comprenez tous cela. Beaucoup autour de cette table consacrent la majorité de leurs heures de travail à des débats, et vous comprendrez la difficulté de présenter des abstractions sans contenu. Je n'ai pu arriver à trouver d'adversaire à l'importance à la liberté d'information, et je considère cela comme étant la première évidence de mon argumentation.

Deuxièmement, et nous insistons sur son importance, selon nous, refuser de communiquer des renseignements publics est erroné. Nous disons même que par principe, c'est erroné. Nous disons également que du point de vue tactique, c'est erroné, car la technique de la fuite tend à créer des problèmes artificiels qui prennent la préséance sur ceux qui devraient faire l'objet de discussions. Cela oblige les hommes publics—et cela a été écrit avant que cela devienne encore plus d'actualité—à consacrer leurs énergies et leurs ressources à discuter des faits réels, et c'est ce que nous voulons qu'ils fassent, au lieu de passer leur temps à se demander «pourquoi a-t-on caché cela?», ce qui, selon nous, va devenir un sujet de débat du passé.

[Texte]

“Information management” and “news management” are almost perjorative terms in our society, for a very good reason. Persons trying to gain media support for policies and for points of view are accused of managing the news or managing information. This comes about in ways, however, which we regard as fairly acceptable. We all know that there are leaks. To some extent, those leaks are acceptable. The brown envelope, I think, is the dividing line; the little brown envelope on your desk is considered not acceptable, at least in some circles, and everything else seems to fall on the right side of the equation. Background briefings are quite acceptable, even if not for attribution. It became a high art in the United States, and quite acceptable in Canada. Publication of factual material by departments and agencies, minister’s statements, publications of major reports—all of these things form a hierarchy of information which is volunteered in one form or another by government agencies.

There is an area of informal information which is shared by those who cultivate special relationships with government. Again, there is nothing sinister about this. Certain specified persons whose aid is called upon, organizations and groups, for example, engaged in commercial trade, business support, special interest groups in the labour field and in other areas find that they can have information shared with them for the purpose of assisting their participation in the process of government—perfectly legitimate, because they are outside the public service—they do get specific information sharing. Individuals may be given information for a very specific purpose as well. All this is perfectly acceptable as far as it goes.

• 1000

What it does not do is that it does not share information with those who may make a real contribution in a number of ways to public life but whose contributions will be neither pleasing to nor supportive of the government, and that is the critical difference between the system we propose and the system which now exists.

This brief is being submitted on behalf of two of the major writers’ organizations in this country, of the English language in particular, and it is of interest to note that we also feel, very strongly, that the need to cultivate sources of the kind of information which should be freely available may either apparently or in actual fact compromise the writer’s objectivity or erode the impartiality of the writer in the process. All you have to do is use information in a way which is hostile to the informant to find that you will not get such information again—and there are people here who can tell you more about that kind of process. It is not something which is healthy; it may serve the interests of the informant but the cutting-off process is not healthy for a democratic society.

Restricting information restricts policy input. Controlling information controls policy input. We cannot make the assumption that policy input can only be taken from those

[Traduction]

Les expressions «gestion de l’information» ou «gestion des nouvelles» sont presque préjoratives dans notre société, pour une excellente raison. Ceux qui essaient d’obtenir l’appui des organes d’information pour des politiques ou des points de vue sont accusés de gérer les nouvelles ou de gérer l’information. Cela se fait toutefois par le biais de méthodes que nous considérons comme relativement acceptables. Nous savons tous qu’il y a des fuites; dans une certaine mesure, ces fuites sont acceptables. C’est l’enveloppe brune, selon moi, qui marque la frontière; la petite enveloppe brune sur votre bureau n’est pas considérée comme étant acceptable, tout du moins dans certaines sphères, mais tout le reste semble se trouver du bon côté de la frontière. Les séances d’information sont tout à fait acceptables même si elles sont anonymes. C’est devenu un art aux États-Unis et tout à fait acceptable au Canada. La publication de données par les ministères et les organismes, les déclarations de ministres, la publication de rapports importants—toutes ces choses forment une hiérarchie de renseignements divulgués volontairement sous une forme ou sous une autre par les organismes gouvernementaux.

Il y a aussi les renseignements officiels accessibles seulement à ceux qui entretiennent des liens privilégiés avec le gouvernement. Une fois de plus, cela ne présente rien d’inquietant. Certaines personnes choisies parce qu’on a besoin de leur assistance, des organismes ou des groupes, par exemple, du monde du commerce, du monde des affaires, ou du monde du travail, constatent qu’on leur divulgue certains renseignements pour les aider à participer au processus gouvernemental—ce qui est parfaitement légitime puisqu’ils n’appartiennent pas à la Fonction publique. Ils partagent certains renseignements privilégiés. Les particuliers peuvent également se voir donner des renseignements dans un but très précis. Dans cette mesure, tout cela est parfaitement acceptable.

Mais par contre, il y a une lacune pour ce qui est de partager des renseignements avec ceux qui participent réellement et de plusieurs façons à la vie publique mais qui n’appuient pas le gouvernement ou dont les activités déplaisent à ce dernier, et c’est là toute la différence entre le système que nous proposons et le système qui existe à l’heure actuelle.

Ce mémoire est soumis au nom des deux principales organisations d’écrivains de ce pays, surtout de langue anglaise, et il est intéressant de noter que nous sommes également persuadés que le besoin pour l’écrivain de cultiver des sources de renseignements de ce genre qui devrait être librement accessible font qu’il lui faut souvent nuancer son objectivité ou se montrer moins impartial. Il suffit d’utiliser ces renseignements d’une manière qui déplaît à l’informateur pour que la source se tarisse—et il y a ici des gens présents qui peuvent vous en dire plus à ce sujet. C’est une situation malsaine. Cela peut servir les intérêts de l’informateur mais cette technique du robinet est malsaine pour une société démocratique.

Le contrôle de l’information restreint les contributions en matière d’élaboration de programme. Nous ne pouvons supposer que seuls ceux que le gouvernement souhaite consulter

[Text]

whom the government wishes to consult. That is the area where we lose the enrichment of the full process of a public debate.

Canada would be enriched, we say, by the ability of a larger segment of the community, including pressure groups, special interest groups, the media and interested individuals, to make a contribution to the debate of public issues. And at this point in time I do not have to tell you, gentlemen, of the complexity of those issues; and the complexity of the facts that go into making those issues is such that it is almost impossible to make a meaningful contribution, or one that can be taken seriously, without having access to the information.

Of course I have not mentioned, and there is just simply no way it could be overemphasized, that the quality of debate—that is, the quality of the input of policy in Parliament—would be greatly enhanced if not only members of opposition parties were given access to information but even members of the governing party were given access to the same information, because by dividing the line at the Cabinet, the government has tended to cut off the real contribution of persons, who are even members of its own party as well as those of other parties, who are not members of the Cabinet but nevertheless hold a valid mandate from a large number of people and are elected to serve their own constituencies.

The party process may be important to a lot of people but there are times when you have to put that in a secondary role to the process of Parliament itself. I think we can lose sight of that.

At page 15, we commence an examination of the exemptions, and we have done this purposely in a very, very casual way because all we want to really emphasize is the major point that there are some areas which deserve concern. Now you may think we are going over a key issue in a very light way, but we are not. To the contrary, our contribution to this discussion, we feel, is one of emphasis.

Senator Godfrey: Excuse me, Mr. Chairman. How long have we got this morning, because I am a little worried that we have gone now 35 minutes.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Senator, I understand that no one is following us here at 11 o'clock. If the members are sufficiently persistent in their questioning and have the time, with these two excellent briefs we can stay here until 12 or 12.30, which will allow us, after this brief and that of the CLC have been presented, to turn . . .

Senator Godfrey: Fine; but we have read the brief.

The Joint Chairman (Senator Baldwin): Yes.

Mr. Golden: In dealing with the exemptions, we stress, as indeed everyone does, national defence or security, information given within the context of a Cabinet debate, specific criminal investigations while current, or information which would prejudice the national interest in foreign relations. We think the onus of establishing each of these things as a factual

[Translation]

puissent apporter leur contribution. C'est à ce niveau que nous perdons le bienfait d'un véritable débat public.

Nous disons qu'il serait tout à l'avantage du Canada de permettre à une plus grande partie de la collectivité, notamment aux groupes de pression, aux groupes particuliers, aux média et aux citoyens responsables, de participer à la discussion des questions d'intérêt public. Et je n'ai pas besoin de vous rappeler, messieurs, la complexité de ces questions; et que la complexité des facteurs entrant dans ces questions est telle qu'il est pratiquement impossible d'apporter une contribution constructive, ou une contribution pouvant être prise au sérieux, sans avoir accès à ces renseignements.

Bien entendu, je n'ai pas mentionné le fait, et on n'insistera jamais suffisamment, que la qualité du débat—c'est-à-dire, la qualité de la participation au débat politique du Parlement—serait grandement accrue non seulement si les membres des partis de l'opposition avaient accès à ces renseignements mais même les membres du parti au pouvoir car en fixant la ligne de démarcation au Cabinet, le gouvernement a eu tendance à se priver de la contribution de personnes qui sont même membres de son propre parti ainsi que de ceux des autres partis qui ne sont pas membres du Cabinet mais néanmoins ont le mandat d'une grande partie de la population et sont élues pour servir leurs propres électeurs.

Le parti importe peut-être à beaucoup mais il est un temps où il faut lui donner le second rôle et donner le premier au Parlement lui-même. Il est fort possible que nous perdions ce principe de vue.

C'est à la page 11 que commence notre étude des exemptions, et nous l'avons expressément fait d'une manière très fortuite car notre seul propos est de cerner les zones critiques. Vous pourrez penser que nous agissons d'une manière légère au sujet d'un problème important, mais tel n'est pas le cas. Au contraire, nous pensons mettre l'accent sur ce qui importe.

Le sénateur Godfrey: Je m'excuse, monsieur le président. Combien de temps siégeons-nous ce matin, car je m'inquiète un peu de voir que cela fait déjà 35 minutes que nous avons commencé.

Le coprésident (M. Baldwin): Sénateur, je crois savoir que personne ne vient dans cette salle à 11 h 00. Si les membres sont suffisamment persistants dans leurs questions et ont le temps, grâce à ces deux excellents mémoires, nous pourrions rester ici jusqu'à 12 h 00 ou 12 h 30, ce qui nous permettra, après que ce mémoire et celui du C.T.C. auront été entendus, de passer . . .

Le sénateur Godfrey: Très bien; mais nous avons déjà lu le mémoire.

Le coprésident (M. Baldwin): Oui.

M. Golden: Dans ces exemptions, nous mentionnons, comme tout le monde, la défense nationale ou la sécurité, les renseignements communiqués au cours d'un débat du Cabinet, les enquêtes criminelles en cours, ou les informations qui, dans les relations avec les pays étrangers, peuvent jouer contre l'intérêt national. Nous pensons qu'il incombe au gouvernement dans

[Texte]

matter rests upon the government in each case, and the onus is very important. The use of the kind of blanket language, which has been proposed both in the Wall report and to even a greater extent in the Green Paper, represents the kind of problem we are going to have to deal with, because if that language exists then at every level of administration it is going to make it so easy to simply exclude. In fact, I cannot imagine anything I could not lump under one of the exemptions that has been proposed.

• 1005

Mr. Blackburn: Could I just interrupt here, Mr. Chairman, for a moment? And this is something that I think we should all address ourselves to a little later on. It is very easy for counsel to come here and throw that word “national interest” at us and then gloss very quickly over it and go on to the next paragraph. Would Mr. Golden be prepared right now to define what the national interest is, before we go any further? I do not want to slow up the procedure this morning but this is something that has given me and many members of Parliament on both sides a great deal of concern, and yet this expression, national interest and national security, crops up all the time and we do not really know what the hell it means.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): I wonder, Mr. Blackburn, it is a point I have been concerned about too, but I am sure that members of the CLC might have some views on that. It is the sort of question which we find, when both briefs have been presented, can be addressed to both groups so that you can get a reaction from both, whereas develop it now and it may go—obviously other members would be concerned about it and it may take some time. If you do not mind I would prefer that we keep that in mind, and I am sure Mr. Golden will and I am sure the members of the CLC will as well, and during the course of the questioning that could form a very interesting issue, a peg on which to hang some questions. We will not forget it.

Senator Godfrey: We will be printing it?

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Yes, I am going to ask that these both be printed.

Senator Godfrey: You are sort of caught between two fires here. I am saying that we are going to be printing the whole brief so not to go . . . and he is saying you are glossing it over, so I . . .

Mr. Blackburn: Perhaps I should say that we are skipping over it too quickly. That was my . . .

Senator Godfrey: No, I think we are taking too long. I think we should get down to the question period.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): We must be just right, then, Mr. Golden.

Mr. Golden: Our statement on national interest in this brief refers, as an exemption, to national interest and foreign relations. That tends to put some context in the words national interest here. I though agree that there is a great deal of difficulty in the national interest generally and national security generally. I would prefer to deal with that at a later time, if I may.

[Traduction]

chaque cas de déterminer si les renseignements demandés tombent sous le coup des exemptions prévues, et cette responsabilité est très importante. L'utilisation de ce genre de terminologie, qui a été proposée à la fois dans le rapport Wall et dans une plus grande mesure dans le Livre vert, correspond au genre de problème qu'il nous faudra régler, car si cette terminologie est utilisée à chaque palier administratif on aura beau jeu de tout frapper d'exemption. En fait, je n'arrive pas à imaginer quoi que ce soit que je ne puisse faire entrer dans une des catégories qui ont été proposées.

M. Blackburn: Pourrais-je vous interrompre ici, monsieur le président, pour un instant? Et il s'agit d'une chose sur laquelle il faudra tous nous pencher, ultérieurement. Il est trop facile de venir nous lancer à la tête l'expression «intérêt national» puis de s'y étendre très rapidement et de passer au paragraphe suivant. M. Golden serait-il disposé dès maintenant à nous dire ce qu'il entend par intérêt national avant que nous n'allions plus loin? Je ne veux pas ralentir nos travaux mais c'est un sujet qui m'a posé, ainsi qu'à de nombreux parlementaires des deux côtés, beaucoup de problèmes, et cette expression, intérêt national et sécurité nationale, ne cesse de surgir et nous ne savons pas vraiment ce qu'on entend par là.

Le coprésident (M. Baldwin): Monsieur Blackburn, c'est un sujet qui m'a également préoccupé, mais je suis certain que les représentants du CTC ont également leur mot à dire. Nous constaterions certainement lorsque les deux mémoires auront été présentés que nous aurions pu poser cette question aux deux groupes afin d'obtenir leurs réactions, alors que si nous commençons maintenant . . . il est évident que d'autres membres voudront poser des questions et cela peut prendre un certain temps. Si cela ne vous dérange pas je préférerais que vous gardiez cette question de côté, et je suis certain que M. Golden ainsi que les représentants du CTC pourront ensemble rendre la réponse très intéressante. Nous ne l'oublierons pas.

Le sénateur Godfrey: Nous l'imprimerons?

Le coprésident (M. Baldwin): Oui, je vais demander à ce que les deux mémoires soient imprimés.

Le sénateur Godfrey: Vous êtes en quelque sorte pris entre deux feux. Je dis que nous allons imprimer tout le mémoire et donc de ne pas . . . et il dit que vous vous étendez trop, donc . . .

M. Blackburn: Je devrais peut-être dire que nous passons trop rapidement. C'est ce que . . .

Le sénateur Godfrey: Non, je crois que nous prenons trop de temps. Nous devrions passer aux questions.

Le coprésident (M. Baldwin): Donc, tout va bien. Monsieur Golden.

M. Golden: Dans notre mémoire, l'exemption en matière d'intérêt national porte sur l'intérêt national et les relations avec les pays étrangers. Cela tend à mettre un peu plus en perspective l'expression intérêt national, bien que je convienne que d'un point de vue général les expressions intérêt national et sécurité nationale posent beaucoup de problèmes. Je préférerais en parler un peu plus tard, avec votre permission.

[Text]

We want the exemptions to be time related. That is, we are concerned that documents which are exempt for a very good reason in 1978 may not be so exempt in 1979 and 1980. This is of particular concern to some portions of the Green Paper, some of the exemptions. The great danger we see is that documents may become exempted for their political implications and that, we think, is clearly out of bounds. We have not mentioned it in the brief specifically, but we cannot understand why documents relating to federal-provincial relations could possibly be considered as being exempt. The strategies of one government in dealing with another may strike us at first blush as being something that should be able to be worked out in private and in secrecy, and we think that may be true in terms of some strategies around the table. But when you stop and think that the Canadian government, in the context of this discussion, will be weighing and balancing its interests as a government representing all the people of Canada, with portions of that same population being represented by a provincial government because of the different subject matter in their jurisdiction, it becomes ridiculous to think that the government should be keeping secrets from its own citizens simply because it wants to deal with them.

We have already pointed out that we do not want that sort of thing happening, whether it is under the guise of federal-provincial relations or under the guise of some political—or because of some political implication, or, for that matter, for any other reason. Be carving that out as a very big objection to the proposed exemptions, I think we make them a lot clearer and we restrict them to a more security kind of role. That is where the—and I will use the words national interest in general way, just to get over it—for the sake of protecting the integrity of the state.

The right to judicial review, as I said, seems to be ours dividing line between procedural matters and matters of principle. The Green Paper does not propose any kind of independent review, and judicial review, is only one means of independent review. Others have been suggested but we prefer the judicial review, not because it is going to be revarkably better but because it has the hallmark of independence, which the others may or may not have. If you are going to have a special judge as opposed to having a panel of judges who do other things as well as pass on these kinds of questions, all you will succeed in doing, in on respectulthe submission, is have a specialized court and one which may lose its effectiveness in some point because of perfectly good decisions it may make in a string of cases to which the public may take exception.

It will be much better to use the courts for this purpose and certainly they have been used for much less admirable purposes in the past in the role of government. It is quite obvious to any student of administrative law that the courts are in a habit of reviewing decisions of government even though those decisions are classified as administrative which often have high political significance.

[Translation]

Nous voulons que ces exemptions correspondent à une limite dans le temps. Selon nous, certains documents visés par les exemptions, pour de très bonnes raisons en 1978, pourraient ne plus l'être en 1979 ou en 1980. Certaines exemptions du Livre vert nous inquiètent tout particulièrement. Le grand danger, selon nous, c'est que des documents peuvent faire l'objet d'une exemption à cause de répercussions politiques et cela nous semble tout à fait inacceptable. Nous ne le mentionnons pas précisément dans notre mémoire, mais nous n'arrivons pas à comprendre pourquoi des documents relatifs aux relations fédérales-provinciales peuvent étre susceptibles de faire l'objet d'une exemption. Au premier abord, nous pouvons imaginer que la tactique adoptée par un gouvernement à l'encontre d'un autre puisse étre mise au point dans le secret, et nous pensons qu'il peut en aller de même pour certaines des tactiques adoptées pendant la négociation. Mais quand on se rend compte que le gouvernement canadien, dans le contexte de cette discussion, fait jouer ses intérêts en tant que gouvernement représentant toute la population canadienne contre ceux d'une partie de cette même population représentée par un gouvernement provincial à cause de la juridiction qu'il exerce dans d'autres domaines, il devient ridicule de penser que ce gouvernement devrait avoir des secrets pour ses propres citoyens simplement parce qu'il est question de leur sort.

Nous avons déjà dit étre opposés à ce genre d'éventualité, qu'on se cache derrière des relations fédérales-provinciales ou derrière des répercussions politiques et d'ailleurs pour toute autre raison. En élevant cette grosse objection contre les propositions d'exemptions, je crois que nous les rendons plus claires et que nous les limitons à des questions portant beaucoup plus sur la sécurité. Afin qu'il n'y ait pas de malentendus, en prenant le terme dans son sens le plus large, pour nous l'intérêt national ne peut étre évoqué que lorsqu'il s'agit de protéger l'intégrité de la nation.

Comme je l'ai dit, le droit à l'examen judiciaire semble étre notre ligne de démarcation entre les questions de procédures et les questions de principes. Le Livre vert ne propose aucune sorte d'examen indépendant, et l'examen judiciaire n'est qu'un moyen d'examen indépendant. D'autres ont étre proposés mais nous préférons l'examen judiciaire, non parce qu'il sera notablement meilleur mais parce qu'il a la marque d'indépendance que les autres n'ont pas forcément. Si vous devez avoir un juge spécial par opposition à plusieurs juges qui font autre chose que de trancher ce genre de questions, tout ce que vous réussirez à faire, sauf votre respect, c'est avoir un tribunal spécialisé qui pourra perdre de son efficacité à un certain degré à cause de décisions parfaitement bonnes qu'il pourra prendre au sujet de toute une série d'affaires qui déplairont au public.

Il sera préférable de recourir aux tribunaux et ils ont certes étre utilisés à des fins beaucoup moins admirables dans le passé dans la fonction de gouvernement. Pour tout étudiant en droit administratif, il est indubitable que les tribunaux ont l'habitude d'étudier les décisions du gouvernement même si ces décisions sont d'ordre administratif, c'est-à-dire souvent de grande portée politique.

[Texte]

One case that came to my mind fairly recently is the closing of the hospitals in Ontario and the courts' review of the Orders in Council resulting in a quashing on truly legal grounds but nonetheless a decision of highpolitical significance.

So it is not at all unusual for the courts to take this role. I think it is somewhat distasteful to them at times but it certainly gives us the protection of an adequate kind of impartial review.

I, as one who appears before the courts frequently, must say that I am not always in love with them, but as an alternative to the other proposals which have been made, I think they are far superior.

The review must be speedy. It must be of a low-cost nature and above all it must be an adequate review. That involves the adversary procedures. It is impossible to operate to ask a court to be nothing more than the arm of government.

In national security matters that is somewhat difficult. I would like to emphasize that we do not propose to have both parties examine the documents which are so often restricted while the debate goes on but rather have the court engage in a review to make an independent assessment. This will involve a number of technical problems, as you can imagine.

We think it is far preferable to having what in effect would become a rubber stamp; the mere statement by the government that this is a matter of national security would preclude the court from making any independent decision that the court has not got the power at least to examine the documents in their context.

This is probably the most difficult of the areas that we have addressed in the brief in terms of specifics. We think it is an important one and we do not hesitate to make that suggestion.

We think that will create precedents which will guide the public service in administering the act in the future and that is important. I do not propose to take the Committee through the area of timeliness; it is quite obvious that it should be timely. It is quite obvious that the costs should be kept minimal. The giving of information is after all a public right carried out by a public agency and I think it is only fair and just that it be paid for by the same public interest.

We have lastly dealt with the 30-year rule in the Public Archives. We have made some specific suggestions, which we hope comment themselves to you in connection with that difficult area, because of the impediment it places in the path of historians and political science writers, who find themselves completely inhibited and closed off from very important documents for such a long period of time. The active working lifetime of the writer will go by before they have an opportunity to deal with things they knew in their youth.

Thank you, gentlemen.

The Joint Chairman (M. Baldwin): Thank you, Mr. Golden.

[Traduction]

Une affaire assez récente qui me vient à l'esprit est celle de la fermeture des hôpitaux en Ontario et l'étude par les tribunaux des décrets en conseil entraînant le déboutement pour des raisons tout à fait juridiques mais néanmoins le déboutement d'une décision de grande portée politique.

Ce ne serait donc pas un rôle inhabituel pour les tribunaux. Parfois ce rôle ne leur plaît pas beaucoup mais cela nous assure la protection d'un véritable examen impartial.

Comparaissant fréquemment moi-même devant les tribunaux, je dois dire que je ne les porte pas toujours dans mon cœur, mais comme alternative aux autres propositions avancées, je pense qu'ils sont de loin supérieurs.

L'examen doit être rapide. Il doit être peu coûteux et par-dessus tout il doit être fait dans les règles. Il faut donc appliquer la procédure de confrontation. Pour un bon fonctionnement il est impossible de demander au tribunal de n'être qu'une extension du gouvernement.

En matière de sécurité nationale c'est un peu difficile. J'aimerais répéter que nous ne proposons pas que les deux parties examinent les documents qui sont si souvent restreints pendant le débat mais plutôt que le tribunal se livre à un examen pour arriver à un jugement indépendant. Comme vous pouvez l'imaginer, cela entraînera un certain nombre de problèmes techniques.

Nous pensons que c'est de loin préférable à ce qui deviendrait en réalité un simple aval automatique; que le gouvernement dise simplement qu'il s'agisse d'une question de sécurité nationale empêcherait le tribunal de décider indépendamment que le tribunal n'a pas le simple pouvoir d'examiner les documents dans leur contexte.

C'est probablement le domaine qui nous a posé le plus de problèmes de détails dans le mémoire. Nous pensons qu'il est important et nous n'hésitons pas à faire cette proposition.

Nous pensons que cela créera des précédents qui guideront la Fonction publique dans l'application future de la loi et c'est important. Je ne me propose pas de vous parler des délais, il est évident qu'il devrait y en avoir. Il est évident que les coûts devraient être minimes. Donner des renseignements est après tout un droit public exercé par l'administration publique et je pense qu'il n'est que juste qu'il soit assumé par le même intérêt public.

Nous avons terminé par la règle des trente ans des Archives publiques. Nous avons fait quelques propositions précises qui nous l'espérons se recommanderont d'elles-mêmes à vous dans ce domaine difficile, à cause des obstacles que cela dresse sur le chemin des historiens et des écrivains de sciences politiques, qui se voient interdire l'accès pendant une aussi longue période de temps à de très importants documents. L'écrivain ne peut avoir accès à ce qu'il a connu pendant sa jeunesse que lorsqu'il a cessé toute activité.

Je vous remercie, messieurs.

Le coprésident (M. Baldwin): Je vous remercie, monsieur Golden.

[Text]

Now, I will call upon the CLC. We will have to ask you people to step down, if you would not mind, and be succeeded by them.

We are going to ask for the printing of these. I understand the other Joint Chairman has some suggestions about some printing errors. Do you want to deal with them now?

The Joint Chairman (Senator Forsey): Yes, I think it might be a good idea to make sure that these things are printed correctly. I think the brief of the Writers' Union on page 4, for example, down in the third complete paragraph, the fifth line, where it says:

... it naturally falls that the onus of restricting that right falls on those taking ...

The first word "falls" should be, I think, "follows"; should it not?

Mr. Golden: Thank you, sir. Yes, that is right.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Then on page 7, the third last line, it looks to me as if "governments" were a misprint for "government" because the rest of it seems to be in the singular.

It is well known that governments will release information which furthers its political position.

That is mixing your grammatical drinks, I think.

Mr. Golden: Yes, thank you.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Then on page 9 you have a word that has got in by mistake, I think, altogether. The fifth line, the very end of it:

We find it very strange that what the Green Paper would argue that ...

The "what" should go out, I think.

Mr. Robinson: I bet you did not think he read this.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Then on page 12—you see I really have read these briefs—down in the second complete paragraph, third line, "pejorative" is misspelled. There is an extra "r" that has got in there. If I remember my Latin, it is "pejor", not "perjor". In the second to last line, "but such a concept"; the "such a" does not seem to make any sense:

... informal information is only available to a select few who have cultivated specific relationships with specific persons but such a concept of free flow of information should be ...

I think it should be "a concept of free information" or "free information; this concept" rather than "such a concept" because the "ouch" does not seem to make any sense.

Mrs. Sigurdson: "Such" refers back to "informal information".

[Translation]

J'appelle maintenant les représentants du CTC. Nous allons devoir vous demander de quitter la table, si cela ne vous dérange pas, pour qu'ils prennent votre place.

Nous allons demander à ce que ces mémoires soient imprimés. Je crois que l'autre coprésident a quelques suggestions à faire au sujet d'erreurs typographiques. Voulez-vous le faire maintenant?

Le coprésident (le sénateur Forsey): Oui, je crois qu'il serait bon de s'assurer que ces choses sont imprimées correctement. Je crois, par exemple, qu'à la page 4 de la version anglaise du mémoire du Syndicat des écrivains, à la cinquième ligne du troisième paragraphe, il est dit:

... it naturally falls that the onus of restricting that right falls on those taking ...

Le premier «falls» devrait être, je pense «follows», n'est-ce pas?

M. Golden: Je vous remercie, monsieur. Oui, c'est exact.

Le coprésident (le sénateur Forsey): Ensuite à la page 7, trois lignes avant le bas de la page, il me semble que «governments» devrait être «government» car le reste semble être au singulier.

It is well known that governments will release information which furthers its political position.

A mon avis, il y a confusion grammaticale.

M. Golden: Oui, je vous remercie.

Le coprésident (le sénateur Forsey): Ensuite, à la page 9, je crois qu'un mot s'est glissé là tout à fait par erreur. La cinquième ligne, tout à la fin:

We find it very strange that what the Green Paper would argue that ...

Le «what» devrait être supprimé, à mon avis.

M. Robinson: Je parie que vous pensiez qu'il ne l'avait pas lu.

Le coprésident (le sénateur Forsey): Ensuite à la page 12—you voyez j'ai vraiment lu ces mémoires—à la troisième ligne du deuxième paragraphe complet, «pejorative» est mal épelée. Il y a un «r» de trop. Si je n'ai pas oublié mon latin, c'est «pejor», et non «perjor». A l'avant-dernière ligne de la version anglaise, «but such a concept» (à cette notion), le «such a» ne semble pas avoir de sens:

... des renseignements officieux ne sont disponibles qu'à un petit nombre de personnes choisies qui entretiennent des rapports privilégiés avec certains individus, mais on devrait donner à cette notion de liberté d'information ...

Je crois qu'on aurait dû dire «concept of free information» (notion de liberté d'information) ou «free information; this concept» (cette notion) et non pas «such a concept» (une telle notion) parce que le «such» semble rendre la phrase inintelligible.

Mme Sigurdson: Le «such» renvoie à «renseignements officieux».

[Texte]

The Joint Chairman (Senator Forsey): Yes, but it is not a concept surely.

All right. Anyway, all right. If you want to keep it, it does not matter to me.

Page 13, line 2, "lison"; there is an "i" left out: L-i-a-i-s-o-n. Fourth line: A selected and limited groups of "A" should surely go out. And the last line of the third paragraph: "will be neither pleasing to nor supportive as the government" should surely be "of the government". Finally, on page 17, "argument" in the middle of the paragraph in the middle of the page, the transposition of letters: "competing arguments".

Those are the comments I . . .

Mr. Sigurdson: You missed one. On page 21, the last line of the first paragraph should be "Mackenzie King's".

The Joint Chairman (Senator Forsey): The last line of the first paragraph?

Senator Godfrey: You mean there was more than one?

Mrs. Sigurdson: Apostrophe s.

An hon. Member: Now are you convinced we have read the brief?

Mrs. Sigurdson: So have we.

An hon. Member: Are you not glad you did not bring up the BNA Act?

Mrs. Sigurdson: It might be easier to fix that up.

Mr. Golden: I have several other minor typographical errors I was going to refer to the clerk at a later time. Perhaps I could do that right now.

The Joint Chairman (Senator Forsey): We do not want to have this masterpiece spoiled by misprints if we can help it.

There are a couple of misprints in the other brief which I would like to call attention to at the same time. On page 5, first paragraph, line 10: "freedom and condour" should be, I think, "candour". Then on page 17, the first line, "personnaly" has got an extra "n" in it and one too few "l's". It is like the Irishman who said he found, when he was buttoning up his coat, that he had one button too many and one buttonhole too few.

Sorry, but I wanted to get those things straight so that our record looks tidy, neat and clear.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): With these changes, these two briefs will be printed; these two briefs will be presented. Agreed?

Some hon. Members: Agreed.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Mr. Chairman, will you proceed with the next group?

Le coprésident (Sénateur Forsey): Monsieur le coprésident, j'ai maintenant l'honneur, le plaisir de vous présenter le vice-

[Traduction]

Le coprésident (le sénateur Forsey): Oui, mais il ne s'agit pas d'une notion.

Très bien. De toute manière, cela ne fait rien. Si vous voulez garder l'expression, cela m'est égal.

Page 13, ligne 2 de la version anglaise on a oublié, au mot «lison», un «i»: l-i-a-i-s-o-n. A la quatrième ligne: «A selected and limited groups of people»; l'article «A» ne devrait pas être là. A la dernière ligne du troisième paragraphe: «will be neither pleasing to nor supportive as the government» on voulait certainement dire «of the government». Enfin, à la page 17, le mot «argument» au centre du paragraphe au milieu de la page, il y a eu transposition des lettres: «competing arguments».

Ce sont là les remarques que je . . .

Mme Sigurdson: Vous en avez oublié un. A la page 21, à la dernière ligne du premier paragraphe, on devrait lire «Mackenzie King's».

Le coprésident (le sénateur Forsey): La dernière ligne du premier paragraphe?

Le sénateur Godfrey: Vous voulez dire qu'il y en avait plus qu'un?

Mme Sigurdson: Apostrophe s.

Une voix: Êtes-vous convaincu maintenant que nous avons lu votre mémoire?

Mme Sigurdson: Nous l'avons lu aussi.

Une voix: N'êtes-vous pas heureux de ne pas avoir amené l'Acte de l'Amérique du Nord britannique?

Mme Sigurdson: L'Acte serait peut-être plus facile à corriger.

M. Golden: J'ai relevé plusieurs autres erreurs typographiques que j'allais mentionner au greffier plus tard. Peut-être puis-je le faire tout de suite.

Le coprésident (le sénateur Forsey): Nous ne voulons pas qu'un tel chef-d'œuvre soit gâché par des erreurs d'impression, si nous pouvons y remédier.

Il y a quelques erreurs d'impression dans l'autre mémoire sur lesquelles j'aimerais attirer l'attention par la même occasion. A la page 5, premier paragraphe, ligne 10: «freedom and condour» devrait sans doute être «candour». Ensuite à la page 17, première ligne, «personnaly» a un «n» de trop et un «l» en moins. C'est comme l'Irlandais qui disait que lorsqu'il s'attachait son manteau il constatait qu'il avait un bouton en trop et une boutonnière en moins.

Excusez-moi, mais je veux qu'on mette les choses au point de façon à ce que notre compte rendu soit bien propre, bien clair et bien précis.

Le coprésident (M. Baldwin): Une fois les modifications faites, les deux mémoires seront imprimés; les deux mémoires seront présentés. D'accord?

Des voix: D'accord.

Le coprésident (M. Baldwin): Monsieur le président, voulez-vous présenter le prochain groupe?

The Joint Chairman (Senator Forsey): Mr. Chairman, I have the honour, the pleasure, to introduce the Executive

[Text]

président exécutif du Congrès du travail du Canada, M. Julien Major, qui va nous présenter, je crois, avec l'aide de plusieurs collègues, l'excellent mémoire du Congrès du travail du Canada. À tous, nous souhaitons la bienvenue.

Monsieur Major.

Mr. Julien Major (Executive Vice-President, Canadian Labour Congress): Thank you, Brother Chairman. No, not Brother Chairman. We know Dr. Forsey was a long time in the labour movement.

Mr. Senator, let me introduce first my colleagues. On my right I have Mary Eady from the Women's Department of the Congress, and Mr. Pat Kerwin from the Political and Education Digest. In the background on this side we have Mr. John McNivean, who is the research director of the CRTC, and Mr. Peter Lea of the Congress and Mr. John Clark of the Congress, who are our resource persons.

First, I must thank Senator Forsey for the great editing job he did on the writers' brief. I was really afraid of what he will do with the workers' brief.

The CLC welcomes this opportunity to appear, of course, before your Committee. I would like to say a few words to the honourable French-speaking members of Parliament.

• 1020

Je m'excuse, nous aurions aimé vous offrir une copie française de notre mémoire. Malheureusement, d'ici une dizaine de jours nous serons en congrès. Notre personnel est donc limité et surchargé travaillant à la préparation de ce congrès. Le sénateur Forsey sait en quoi cela consiste, c'est un travail énorme. Nous avons présenté notre mémoire un peu en retard. C'est la raison pour laquelle vous n'avez pas la traduction aujourd'hui. Vous l'aurez un peu plus tard. Je m'excuse encore de ce contretemps.

As time is running short and as you have received the English copy of our submission, and I am sure you have read it, I will read the summary. It is on page 22 and it consists of three and a half pages and this will give you more time to ask us questions and I think, too, to the preceding group. You read that brief.

The Canadian Labour Congress would be happier to be dealing with an actual bill at this time and it is noteworthy that many members of Parliament feel the same way, as the All-Party Committee paper showed. However, if the Green Paper were legislation, then the principle of freedom of information would be in jeopardy.

We believe the suggested exemptions in the Green Paper are much too broad. There should be an independent appeal with authority to reverse a Minister's classification. Indeed, it is important that a minister's decision face up to independent scrutiny.

What we should be seeking is a reasonable means for distribution of information. Instead, the Green Paper talks about an adversary system and draws a parallel with a football team. Mind you, as a French Canadian I do not know anything about football. Implicit in this kind of approach is that

[Translation]

Vice-President of the Canadian Labour Congress, Mr. Julien Major, who will be presenting, I lieve, with the help of some colleagues, the excellent brief of the Canadian Labour Congress. To all of you, welcome.

Mr. Major.

M. Julien Major (vice-président exécutif, Congrès du Travail du Canada): Merci, monsieur le président, mon frère. Non, pas mon frère. Nous savons tous que M. Forsey a œuvré longtemps dans le mouvement syndical.

Monsieur le sénateur, laissez-moi d'abord vous présenter mes collègues. À ma droite, se trouvent Mary Eady, des Services féminins du Congrès, et M. Pat Kerwin, Division de la politique et de l'éducation. À l'arrière, de ce côté-ci, se trouvent M. John McNivean, directeur de la recherche (CRTC), M. Peter Lea du Congrès et M. John Clark du Congrès, nos personnes ressources.

D'abord, je désire remercier le sénateur Forsey des excellentes corrections qu'il a apportées au mémoire des écrivains. J'ai bien peur de ce qu'il va faire au mémoire des travailleurs.

Le CTC est heureux bien sûr de l'occasion de comparaître devant votre comité. Je voudrais dire quelques mots aux députés d'expression française.

We are sorry, we would have liked to provide you with a French copy of our brief. Unfortunately, it so happens that in about ten days we will be holding our convention. Our personnel currently have more work than they can handle in preparation for that convention. Surely Senator Forsey realizes how much work this can be. And we have been late in preparing our brief. This is why there is no translation of our brief today. It will come at a later date. We do apologize for this inconvenience.

Le temps presse. Je sais que vous avez reçu un exemplaire du mémoire en anglais et que vous l'avez sûrement lu. Je vais m'en tenir au résumé. Il commence à la page 22 de la version anglaise toujours et comprend trois pages et demie. Vous avez donc plus de temps pour nous poser des questions ainsi qu'au groupe qui nous a précédés.

Le Congrès du Travail du Canada préférerait avoir à traiter du bill lui-même à ce stade-ci. Il est intéressant de noter que c'est l'avis également de plusieurs députés. Le document émanant du comité multipartite en atteste. Il reste que si le Livre vert est présenté sous forme de loi, le principe de la liberté d'information serait en danger.

Nous pensons que les exemptions prévues dans le Livre vert sont trop étendues. Il devrait y avoir un tribunal d'appel indépendant qui ait le pouvoir de renverser la classification imposée par le ministre. Il est en effet important que la décision du ministre puisse être examinée par un organisme indépendant.

Ce que nous devrions chercher à obtenir, c'est un mécanisme raisonnable de diffusion de l'information. Au contraire, le Livre vert s'attache aux antagonismes et établit le parallèle avec une équipe de football. Et je signale qu'en tant que Canadien-français, je ne connais rien au football. Cette atti-

[Texte]

there will be winners and losers. One can only assume that the winners will be those who possess the information and the power, the government and those influential enough to carry the government's favour and the losers will be those who do not, the public.

In addition, we seriously question how a document prepared on behalf of the government can advance this adversary concept. Surely, in a democratic society there should not be winners and losers, as is implicit in the concept. Is it not Buddha who, hundreds of years ago, said that the only real victory is one in which all are equally victorious and there is defeat for no one.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): I hope that will show up in the next two or three months.

Mr. Robinson: Be prepared to compromise. We are supposed to keep politics out of it.

Mr. Major: Mr. Chairman, we are speaking of information, we are not speaking of indoctrination.

Additionally, we should not have to witness a situation where the granting or withholding of information from the public depends upon the degree of their power or influence.

The treatment of the role of public employees in the Green Paper is most ambivalent. Are they "employees" of the public which pays their wages or of the party in government which manages their activities? Why does the Green Paper never examine the option of removal of the author's name to maintain the anonymity principle?

The Green Paper notes that advice contained in such documents might be construed in the press and Parliament as embarrassing to a minister or be used to try to break down the unity of the governing party, even though such advice did not represent government policy or a course of action acceptable to the Minister. This comment would indicate that the concern is more to avoid embarrassment to the government than to protect the public's freedom to obtain information.

• 1025

Here are our recommendations. We have a page and a half of them.

The Canadian Labour Congress believes freedom of information legislation should be based on the premise that information plays the crucial role in the economy and society. In drafting such legislation, we believe the government must include the following points as key elements:

1. All information gathered by public employees and documents prepared by government employees should be considered public.

2. Any exceptions to the above rule would require that the government must prove that publication of the pertinent information would do serious harm in a particular area.

3. Government collects information of public interest, such as on occupational health and safety factors, from business and other organizations. This information should be available

[Traduction]

tude fait qu'il y aura des gagnants et des perdants nécessairement. Il faut supposer que les gagnants seront ceux qui auront en leur possession l'information et le pouvoir, soit le gouvernement et ceux qui sont assez influents pour s'attirer les faveurs du gouvernement. Les perdants seront les autres, le public de façon générale.

Nous comprenons mal qu'un document préparé au nom du gouvernement puisse proposer le système des adversaires. Dans une société démocratique comme la nôtre, le précepte de base ne doit sûrement pas en être un qui crée des gagnants et des perdants. N'est-ce pas Bouddha qui disait il y a des siècles que la vraie victoire était celle où il n'y avait que des gagnants et pas de perdants.

Le coprésident (M. Baldwin): J'espère que c'est ce qui se passera au cours des deux ou trois prochains mois.

M. Robinson: Soyez prêt à faire des concessions. La politique n'est pas censée intervenir dans le processus.

M. Major: Monsieur le président, nous parlons d'information et non pas d'endoctrinement.

Nous ne devrions pas, donc, créer une situation où la circulation ou la non-circulation de l'information chez le public dépend du pouvoir ou de l'influence des gens en place.

Ce qui est décrit comme le rôle des fonctionnaires dans le Livre vert est assez équivoque. Doivent-ils être au service du public qui payent leurs traitements ou du parti au gouvernement qui administre leur activité? Et pourquoi le Livre vert n'examine-t-il pas la possibilité de taire le nom de l'auteur d'un document pour protéger l'anonymat?

Le Livre vert signale que les avis donnés dans certains documents pourraient être considérés par la presse et le Parlement comme embarrassants pour le ministre, ou pourraient être utilisés pour semer la discorde au sein du parti gouvernemental, et ce même si ces avis ne reflèteraient pas la politique du gouvernement ou la ligne d'action choisie par le ministre. D'après ce commentaire, il s'agit plutôt d'éviter d'embarrasser le gouvernement que de protéger le droit du public à l'information.

Voici nos recommandations. Il y en a une page et demie.

Le Congrès du Travail du Canada croit que la Loi sur la liberté de l'information devrait se fonder sur la prémisse que l'information joue le rôle crucial dans l'économie et la société. En rédigeant une telle loi, nous croyons que le gouvernement doit y inclure les éléments essentiels suivants:

1. Tout renseignement recueilli par un fonctionnaire et tout document préparé par un employé du gouvernement sont, de ce fait, du domaine public.

2. Toute exception au principe précédent implique que le gouvernement doit prouver que la publication des renseignements pertinents entraînerait des conséquences nuisibles dans un domaine précis.

3. Le gouvernement recueille des renseignements d'intérêt public, comme ceux sur la santé professionnelle et la sécurité, auprès de différentes entreprises commerciales et autres orga-

[Text]

to the public. There is no national security involved normally there. While we realize that the Joint Committee is dealing specifically with access to federal government documents, we would like to add our firm conviction that the principle of freedom of information should be extended to other levels of the public sector and to the private sector as well. We believe, for instance, that citizens should have access to their own personnel records and to their credit records.

4. Legislation governing access to personal files should be included in both the Canadian Human Rights Act and in a new freedom of information act, when it is passed, to ensure that citizens will have recourse to an appeals mechanism if access is initially denied.

5. Administrative procedures governing the operation of various government bodies should be made public.

6. Government departments should compile and publish a list of all studies, reports and other records in their possession. This list could indicate which reports, if any, would be considered confidential, and the class of confidentiality.

7. An information secretariat should be established to assist in the search for documents.

8. Requests for information should receive a response within a reasonable period of time. We would suggest 10 working days, for instance.

9. Applications for information should not be hindered by the costs involved. We believe review costs should not be chargeable and the costs of any litigation should be borne by the government.

10. There should be a two-tier review mechanism comprising, first, a commissioner of information who would report directly to Parliament; and judicial review by the Supreme Court of Canada, which would have the power to overrule classifications of confidentiality by any minister.

Le coprésident (le sénateur Forsey): Merci monsieur Major. Merci infiniment.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Now questions. I see Senator Godfrey and Mr. Robinson. That is a good practice, because it is the practice in the Committee to start with someone who is in opposition to the official position, followed by someone who generally supports it. So we will have Senator Godfrey and Mr. Robinson, and Mr. Blackburn.

• 1030

By the way, questions can be directed to one or both. If the Committee feels like it, and if the representatives of the two groups could stay, we have time for full and unabridged questioning. Hopefully, we can stay here until 12.30, and no one should leave here without having the right to ask some questions, if he feels like it. Senator Godfrey.

[Translation]

nismes. Le public devrait avoir accès à cette information. En temps normal, la sécurité nationale n'est pas mise en cause dans ce domaine. Même si nous savons que le comité mixte se penche plus précisément sur la question d'accès aux documents du gouvernement fédéral, nous sommes fermement convaincus que le principe de la liberté d'information devrait s'étendre à d'autres niveaux du secteur public et du secteur privé. Nous croyons, par exemple, que tout citoyen devrait avoir accès à son propre dossier d'emploi ou de crédits.

4. La Déclaration canadienne des droits de la personne et toute future loi sur la liberté de l'information devrait contenir des dispositions visant à assurer aux citoyens un droit et des mécanismes d'appel si l'accès au dossier qui concerne sa personne lui était refusé.

5. Les procédures administratives régissant le fonctionnement des différents organismes gouvernementaux devraient être accessibles au public.

6. Les ministères du gouvernement devraient compiler et publier une liste de tous les rapports, études et autres dossiers en leur possession. Sur cette liste on pourrait préciser, s'il y a lieu, quels rapports sont confidentiels et la cote de sécurité y afférant.

7. Nous proposons la mise sur pied d'un secrétariat de l'information pour aider à la recherche des documents.

8. On devrait répondre à toute demande d'information dans un délai raisonnable. Nous proposons, par exemple, un délai de dix jours ouvrables.

9. Les demandes d'information ne devraient pas être laissées sans réponse à cause des frais en cause. Nous croyons que les frais de révision ne devraient pas être imputés au demandeur et que les frais de toute contestation devraient incomber au gouvernement.

10. Il devrait y avoir un mécanisme de révision à deux paliers: d'abord, un commissaire à l'information relevant directement du Parlement; ensuite, révision judiciaire par la Cour suprême du Canada qui aurait le pouvoir de rejeter toute réclamation d'un ministre portant sur la nature confidentielle d'un document.

The Joint Chairman (Sen. Forsey): Thank you, Mr. Major. Many thanks.

Le coprésident (M. Baldwin): Nous passons maintenant aux questions. Je vois que le sénateur Godfrey et M. Robinson m'ont fait signe. C'est très bien puisque la tradition du Comité veut qu'on accorde d'abord la parole à quelqu'un qui s'oppose à la position officielle, suivi par quelqu'un d'autre qui l'appuie. Ce sera donc au sénateur Godfrey, ensuite à M. Robinson puis à M. Blackburn.

Vous pouvez poser vos questions soit à l'un des témoins, soit aux deux à la fois. Si le Comité le désire et que les représentants des deux groupes peuvent rester, nous avons tout le temps voulu pour poser toutes les questions que nous voulons. Nous pouvons rester dans la salle jusqu'à 12 h 30 et nous ne serons pas obligés de partir avant que tous aient posé toutes les questions qu'ils désirent. Monsieur le sénateur Godfrey.

[Texte]

Senator Godfrey: I am supposed to be at another meeting, that is why I wanted to go on first.

I would just like to deal with those parts of your brief, Mr. Golden, that I want to question you on or disagree with.

At the bottom of page 7 you refer to the fact that:

It is well known that governments will release information which furthers its political position and will withhold information which does not.

And on the next page:

The public service may be neutral, but the public service should be the first to insist that all of its work be publicly available as a defence against its work being used for political purposes.

This is this concept you have, that all advice, in effect, that is given, even to Cabinet Ministers for consideration in Cabinet, must be made public. I gather that that is what your statement is in the brief.

Mr. Golden: It does not go quite that far, Senator. I would agree that, as a general principle, all information . . .

Senator Godfrey: Excuse me, I had better read it then, if it does not go that far. You say on page 10:

Since it is the decision of a responsible Cabinet which results in legislation binding all citizens of this country, the advice given to Cabinet Ministers and the factual basis therefor is clearly one of the most important matters for public scrutiny.

It does not go that far?

Mr. Golden: Yes. I wish I could have made it clear by a reference to the exact kinds of things that get into Cabinet Ministers' dossiers before they actually make the decision. Wall has done some work in that area. Never having served in that capacity I am not sufficiently familiar with how it works, but I would draw a line that would go something like this: A memorandum saying the Cabinet ought to decide thus or so, because of the impact on policy would probably be outside the purview. That would not necessarily be political advice in the strict sense, but it would be politically oriented advice based on factual background. What I would not want to exempt is, first of all, a factual background or, secondly, an analysis of the factual background that refers to the information. In other words, let us take the analysis as the grey area. Clearly, the factual information is not the grey area—we all agree, I think, on that. Pure internal advice, even though given by somebody who is not a member of the Cabinet sitting at the actual table, as to how that information ought to be used, as opposed to what that information means, is of the area where I would try to draw that line. I agree that it is difficult, but where there is doubt I would err on the side of giving information.

[Traduction]

Le sénateur Godfrey: Je dois aller à une autre réunion et c'est pourquoi j'ai demandé que l'on m'accorde d'abord la parole.

Je vais tout simplement traiter des parties de votre mémoire, monsieur Golden, avec lesquelles je ne suis pas d'accord ou à propos desquelles j'aimerais vous poser des questions.

Au bas de la page 5, vous dites:

Il est bien connu que les gouvernements divulguent les renseignements qui flattent leur image politique et retiennent les autres.

Un peu plus loin:

La Fonction publique peut être neutre, mais elle doit aussi être la première à insister pour que tout le travail qu'elle effectue puisse être divulgué publiquement afin de ne pas servir à des objectifs politiques.

Vous avancez l'idée que tout renseignement ou conseil donné, même aux ministres pour qu'ils les présentent au Cabinet, doivent être rendus publics. C'est ce que je retiens de votre mémoire.

M. Golden: Nous n'allons pas jusque-là, monsieur le sénateur. Question de principe général, je vous accorde que toute information . . .

Le sénateur Godfrey: Mes excuses. Si vous n'allez pas jusque-là, j'en lirai un peu plus. Vous dites, à la page 7:

Puisque la décision d'un Cabinet responsable se traduira par une loi à laquelle seront soumis tous les citoyens, les conseils donnés aux ministres du Cabinet et, en conséquence, les renseignements qui s'y rapportent sont évidemment des questions des plus importantes qu'il importe de soumettre à l'examen du public.

Cela ne va pas aussi loin?

M. Golden: Oui. Évidemment, j'aurais dû préciser quelle était la nature des documents que l'on peut trouver dans le dossier d'un ministre avant qu'il ne prenne sa décision. Wall a fait un certain travail en ce domaine. Je n'ai jamais fait ce genre de travail et les détails m'en échappent donc quelque peu, mais voici ce que j'en pense: s'il s'agit d'un mémoire proposant que le Cabinet fasse telle ou telle chose, il y a là des conséquences politiques et ce document ne serait probablement pas visé. Ce ne serait pas nécessairement des conseils politiques dans le sens strict du terme, mais l'on y trouve tout de même des orientations politiques fondées sur des faits. Ce que je ne voudrais pas exclure c'est le genre de documents qui traitent strictement de faits ou, deuxièmement, où l'on trouve une analyse des faits fondée sur les renseignements recueillis. En d'autres termes, disons que l'analyse est une zone grise. Je crois que nous admettrons tous que les faits eux-mêmes ne se trouvent pas dans cette zone grise. Il s'agit de faire une distinction difficile entre ce que veulent dire les renseignements recueillis et les conseils donnés par quelqu'un qui ne siège pas au conseil des ministres concernant la façon dont ces renseignements devraient servir. Je suis d'accord; c'est très difficile, mais c'est là, justement, où, s'il y avait un doute, j'aimerais en obtenir plus que moins.

[Text]

So, analysis that pertains to the facts themselves. The significance of this body of information: that we cannot expect the economy to change rapidly in the next 12 months is related to the facts; that we ought not to peg the dollar at a certain point, because to do so would result in this group's getting an advantage over that group and we so not want that because we intend to put in a grain policy, is the kind of thing I would leave out.

Senator Godfrey: I find it a little difficult. Surely an analysis, in effect, is giving opinions. I might say that you are the first people, I think, who have been here that I can recall who have not automatically exempted all kinds of advice given to Cabinet Ministers for policy considerations. Even the Canadian Bar Association brief—I would like to quote from page 134, and I guess he would have to revise it. It says:

Yet no responsible advocate of freedom of information legislation, and no representative enactment in the United States or elsewhere has suggested that policy deliberations, Cabinet confidences or the advice of senior advisors to Cabinet be open to public scrutiny.

I would say that it is pretty difficult to distinguish between analysis of factual information and advice.

Freedom of information involves access to factual briefs, reports, background papers and other similar governmental documents. The stress on cabinet policy deliberations throughout the Green Paper sets up a convenient straw man which permits the paper to avoid the real issues.

• 1035

I do not want to belabour the point but I think I see what your distinction is.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Senator Godfrey, Mr. Major has a comment to make on that because it touches something which they have raised and it is part of their response.

Mr. Major: I think we are in agreement on this point in our recommendation No. 1 where we say:

All information gathered by public employees and documents prepared by government employees should be considered public.

Maybe my colleague, Mr. Kerwin, could develop that point.

Mr. Pat Kerwin (Director of Political Education, CLC): We had a long discussion on classification on that. Our discussion came down to the principle that power must be demonstrated, and likely in certain areas such as national defence and security. We did not want to see the classification route per se, that someone could say: This is national security and therefore it is out. Or, therefore in the area that you are talking about this was advice that went to Cabinet; therefore it

[Translation]

Donc, les analyses portant sur les faits eux-mêmes. La signification de cette somme de renseignements: que nous ne pouvons pas nous attendre à ce que l'économie subisse des modifications rapides dans les douze mois à venir, voilà qui sont des faits; que nous ne devrions pas fixer le taux de change du dollar à tel montant donné, parce que cela donnerait un avantage à un groupe par rapport à un autre et que nous ne voulons pas ce genre de choses parce que nous entendons proposer une politique des céréales, voilà le genre de choses dont je n'exigerai pas la divulgation.

Le sénateur Godfrey: Tout cela me semble difficile. Après tout, une analyse est une somme d'opinions. Je crois que votre groupe est le premier à comparaître qui n'exempte pas automatiquement les conseils donnés aux ministres portant sur des questions de politique. Même dans le mémoire du Barreau canadien— je crois que je vais vous en citer quelques extraits et peut-être devriez-vous le revoir. On y dit:

Cependant, aucun partisan responsable qui s'intéresse à une loi sur la liberté de l'information ni aucun texte législatif des États-Unis ou d'ailleurs ne propose que les délibérations portant sur les politiques, les confidences faites pendant une séance du conseil des ministres ou les conseils donnés au Cabinet par les hauts fonctionnaires soient soumis à un examen public.

Il me semble qu'il est plutôt difficile de faire la différence entre ce qu'est un conseil et ce qu'est une analyse de renseignements ou de faits.

La liberté de l'information implique qu'il y a accès aux mémoires, rapports, documents d'étude et autres documents semblables du gouvernement exposant des faits. Dans le Livre vert, l'accent mis sur les délibérations du Cabinet crée un homme de paille de circonstance qui permet d'éviter les véritables questions.

Je ne veux pas prolonger le débat, mais je crois comprendre la distinction que vous faites.

Le co-président (M. Baldwin): Sénateur Godfrey, M. Major aimerait ajouter un commentaire, parce que cela touche à une question que son groupe a soulevée, et fait partie de leur réponse.

M. Major: Je crois que nous sommes d'accord, d'après la teneur de notre première recommandation où nous disons: non.

Tous les renseignements recueillis par un fonctionnaire, ou tout document préparé par des employés du gouvernement, sont du domaine public.

Peut-être mon collègue, M. Kerwin, voudrait-il en dire davantage.

M. Pat Kerwin (Directeur de l'éducation politique, CTC): Nous avons eu un long débat sur la classification à ce propos. Nous avons adopté le principe que le pouvoir doit s'exercer et plus probablement dans certains domaines comme la défense et la sécurité nationales. Nous ne voulions pas de classification comme telle, ce qui pourrait permettre à quelqu'un de prétendre qu'il s'agit de la sécurité nationale et que ce n'est donc accessible à personne. Ou, dans le domaine qui vous préoccupe,

[Texte]

should automatically be out. We felt that there should be a double test, really, on advice going to Cabinet, the release of which would do actual harm. Otherwise, we felt that one could expand that definition and you would again be in the principle situation you are in today where confidentiality is useless to have when being used as a Cabinet document with national security or national interest being the stamp being put on documents and you cannot get them.

A judicial review will not do you much good. The judge will say that this is national security, therefore we cannot release it. We felt that you had to demonstrate national harm done in a particular area and those areas should be fairly limited.

Senator Godfrey: Well, I see one difficulty and I would like you to comment. The main criticism of a lot of the ministers is that the senior bureaucrats are running the country. They have a certain advantage because of their technical competence, and so on. But if you make all their advice public and all the briefs that they prepare to the Ministers public, then the ministers will be even more loath to overrule them than they are now because this can be used as a club against a minister who is not in the hands of his bureaucrats and has decided, for very good reasons, that he will not follow their advice.

You can get into a position, surely, of a deputy minister making it very embarrassing for his minister by giving a certain type of analysis of documents and advice. You can go back to a situation like Mr. Coyne's, who went around the country delivering speeches, and so on, which was embarrassing to the government. So this is the other argument.

Mr. Robinson: A supplementary to that, if I may. What the Senator is bringing up is this whole question of the... I think it appears on page 8 of your paper, Mr. Golden. What is so sacrosanct about the public servant? If they give wrong information or bad information why should they be shielded? If they give bad information or wrong information to a minister, and he acts upon it, why should the minister have to take all the blame? Why should he have to shield people who are giving him wrong information?

Mr. Golden: I am going to have a lot of difficulty opening the Pandora's box of enabling public servants to be attacked in a political forum, which I think is the next step to the question: Why should they be shielded? The obvious next step is that they can be criticized, and then you have that problem.

What we are talking about is a discomfort level. What Senator Godfrey was talking about was a minister or a public servant becoming extremely uncomfortable because of an obvious difference in the view of the public servant to what

[Traduction]

on peut dire que ce sont des documents qui ont été présentés au cabinet et qu'ils sont donc automatiquement exemptés. Nous croyons qu'il devrait y avoir une double épreuve concernant les documents qui vont au cabinet et la divulgation aurait vraiment des conséquences nuisibles. Sinon, nous avons cru qu'on pourrait étendre cette définition, ce qui nous ramènerait exactement à la situation de principe que nous connaissons à l'heure actuelle, où il est inutile d'avoir recours à cette nature confidentielle d'un document, lorsqu'il s'agit d'un document qui est présenté au Cabinet et dont on dit qu'il y va de la sécurité nationale ou de notre intérêt national, ce qui en interdit l'accès à quiconque.

Rien ne sert de faire appel aux tribunaux. Le juge dira tout simplement qu'il s'agit de la sécurité nationale et qu'il est donc impossible de divulguer le contenu du document. Nous croyons donc qu'il est essentiel de prouver que la divulgation de renseignements aurait des conséquences nuisibles dans un domaine précis et que ce genre de domaine devrait être défini assez rigoureusement.

Le sénateur Godfrey: J'y vois une difficulté et j'aimerais bien savoir ce que vous en pensez. Bien des ministres se plaignent et prétendent que ce sont les hauts fonctionnaires qui mènent le pays. Ces derniers ont un certain avantage à cause de leur compétence dans le domaine des techniques, et tout le reste. Cependant, si vous divulguez au public tous les conseils donnés par ces personnes ainsi que les mémoires qu'elles ont préparés pour leurs ministres, les ministres hésiteront encore plus que maintenant à suivre leurs conseils, puisqu'on pourrait toujours se servir de ce refus contre un ministre qui déciderait, pour de très bonnes raisons, de ne pas suivre les conseils de ces fonctionnaires.

Un sous-ministre pourrait même embarrasser son ministre en lui donnant un certain genre d'analyse de document et certains conseils. On pourrait voir se répéter le scénario de M. Coyne qui parcourait le pays en prononçant des discours qui embarrassait le gouvernement. Voilà donc le contre-argument.

M. Robinson: Une question supplémentaire, si vous me le permettez. Le sénateur soulève toute cette question de... Je crois que vous en traitez à la page 6 de votre document, monsieur Golden. Pourquoi, le fonctionnaire serait-il sacrosanct? Si les fonctionnaires donnent de faux ou de mauvais renseignements, pourquoi devrait-on les protéger? S'ils donnent de mauvais ou de faux renseignements à un ministre, et qu'il y donne suite, pourquoi le ministre devrait-il prendre tout le blâme? Pourquoi devrait-il protéger ceux qui le renseignent mal?

M. Golden: C'est une véritable boîte de Pandore que les fonctionnaires qui se font attaquer sur le plan politique, et je crois que c'est la question qui découle directement de la précédente, soit: «pourquoi devrait-on les protéger»? La suite logique de cela c'est qu'on peut les critiquer, ce qui amène ce problème.

Nous attaquons ici le problème du niveau du malaise. Le sénateur Godfrey disait qu'un ministre ou qu'un fonctionnaire pourrait se trouver extrêmement mal à l'aise, à cause d'une différence évidente entre ce que le fonctionnaire propose et ce

[Text]

becomes government policy. Once you get over the discomfort, you are going to find it is a very healthy kind of process.

The discomfort, of course, is very distracting right now. We look at it from this very unified kind of . . . well, it is part of our culture almost. We think of it in those terms. We think of it as being all one solid, united front. We know it is not. I think any of us who have dealt with Cabinet on an individual-issue basis know that there are divisions there. We also know that there are differences of opinion among public servants and between the Public Service and the ministers. Bringing it out into the open is not necessarily a virtue in itself, but it is not exactly a bad side effect.

I do not want to see it go as far as to enable public servants to get into a public debate, except through the ordinary course of their work where their input becomes the subject of discussion. I do not want to see them able to be attacked, because frankly I do not want them to defend themselves except in the ordinary course of their work, which is internally directed. I almost hate to exclude them from the political process but, on the other hand, I think they are the only people we can justifiably exclude.

• 1040

Senator Godfrey: But if a public servant prepares a document which the minister might disagree with, why should he not be open to public attack? Is somebody going to treat him with kid gloves? I think it is very naive of you to suggest on page 8, and this is the very point of Mr. Robinson, that if you bring them out into the open then people can very validly, not attack him personally, but attack his views—that is what you presumably mean.

Mr. Golden: Yes.

Senator Godfrey: How can he possibly escape that? Mr. Coyne did not escape it.

Mr. Golden: No. I would not mind seeing the content of his view—if you like, his analysis—attacked, but I would not want to see him attacked. For example, if he was an arch conservative in some area and it became known that over a period of years he developed very consecutive positions and one party in Parliament decided that this was not constructive in terms of national policy and decided to attack the existence of that public servant in that particular position much as they might attack a cabinet minister who was considered unsuitable for his job by a particular party; I would not want to see that happen. I do not mind a debate on what he said. That is perfectly all right. As long as it is not a debate about him.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): There is a comment on that from Mr. Major.

Mr. Major: Yes. The Canadian Labour Congress believes what is important is to get this information. We point out that we do not need the name of the author. We need the information to make a judgment in a democratic society. Where there is information or contradictory documents on the same question, we want the documents, we do not want names. We are not hungry to eat public servants. We have many competent

[Translation]

que le gouvernement fait. Une fois ce malaise passé, vous constaterez que ce genre de chose est très sain.

Evidemment, cette question nous gêne un peu à l'heure actuelle. Nous l'étudions à partir d'un point de vue très uni . . . Enfin, cela fait presque partie de notre culture. C'est comme cela que nous abordons la question. Nous croyons tous qu'il s'agit là d'un front commun uni et inébranlable. Nous savons que tel n'est pas le cas. Ceux d'entre nous qui ont eu affaire, à titre individuel, au Cabinet, savent bien que les avis y sont partagés. Nous savons aussi que les avis sont partagés lorsqu'il s'agit de fonctionnaires, de la Fonction publique et des ministres. Faire éclater cela au grand jour n'est pas nécessairement vertueux en soi, mais ce n'est pas exactement un péché.

Je n'irai pas jusqu'à accorder aux fonctionnaires le droit de se mêler à un débat public, sauf dans le cadre de leur travail lorsque leurs propositions font l'objet de discussions. Je ne voudrais pas qu'on puisse les attaquer parce que, franchement, je ne veux pas qu'ils aient à se défendre, sauf dans le cours normal de leur travail qui est sujet aux directives internes du service. Il me répugne de les exclure du cheminement politique, mais d'autre part je crois que ce sont les seuls dont l'exclusion puisse se justifier.

Le sénateur Godfrey: Mais si un fonctionnaire prépare un document avec lequel le ministre n'est pas d'accord, pourquoi le public ne pourrait-il pas l'attaquer? Sera-t-il traité avec des gants blancs? Je crois qu'il est très naïf de votre part, à la page 6, et c'est aussi l'avis de M. Robinson, de dire que si le fonctionnaire travaille à découvert et qu'alors les gens peuvent non pas l'attaquer personnellement, mais attaquer ses idées—enfin, je crois que c'est ce que vous voulez dire.

M. Golden: Oui.

Le sénateur Godfrey: Comment peut-il y échapper? M. Coyne n'y a pas échappé.

M. Golden: Non. Je ne voudrais pas qu'on l'attaque personnellement, mais je suis prêt à accepter que l'on attaque son analyse ou ses idées. Par exemple, si le fonctionnaire en question avait des idées conservatrices inébranlables dans certains domaines et qu'avec le temps, cela se savait et qu'un député décidait que cela allait à l'encontre de l'intérêt national et qu'il décidait alors de s'attaquer au fonctionnaire comme un parti politique peut s'attaquer à un ministre qu'il croit incompetent, alors, cela je n'en veux pas. J'admets qu'on puisse discuter de ses idées. C'est parfait. Mais on ne doit pas s'attaquer à la personne elle-même.

Le coprésident (M. Baldwin): M. Major veut ajouter quelque chose.

M. Major: Oui. Le Congrès du Travail du Canada croit qu'il est important d'obtenir cette information. Nous soulignons que nous ne tenons pas à connaître le nom de l'auteur. Nous avons besoin d'information pour porter nos jugements dans une société démocratique. Là où il existe des renseignements ou des documents contradictoires sur la même question, nous voulons les documents, par les noms des auteurs. Nous ne

[Texte]

public servants here and their work should be protected. They should work freely and diligently as they do normally, without fear of reprisal. After all, they are not elected, they are there to do a job. So what we need is the information itself and not the name. This is not a witch-hunt. We do not want that.

Senator Godfrey: If you get the question, advice or analysis, surely who gives it is just as important. As any writer or any newspaperman knows; it is who says something. Somebody could say one thing and it would never get into the papers, but if he is a senior official then it is worthy of consideration. The same thing would apply to the Public Service, would it not? What a deputy minister advised would be much more newsworthy than the junior man in the department.

Mr. Golden: I think there is going to be a hunt for the name anyway, if it becomes significant information. The position from which the information is given might become very important. It might be very difficult to master.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): It is not covered by the Official Secrets Act. I see Mr. Baker wanted to . . . We are watching your time, Senator. This is a very good point. It is all hanging out now.

Senator Godfrey: I have some supplementaries on these points.

Mr. Baker: Mr. Chairman, I was just wondering about the distinction we are talking about. Is the distinction really between factual information on the one hand and advice on the other? When the public servant puts his head on the block is when he gives advice, it could be one, two, three or four options, to his minister, and perhaps as some of them do—the experienced ones—makes a recommendation to his minister as to what he thinks in terms of a policy and the likelihood of its acceptability. That is the advising process.

But there is a distinction, as I see it, between that and the gathering of the information which may lead to certain advice in some way but which can lead also to informed criticism of the ultimate decision by the government if that factual information is released. I think we have to be awfully careful of the term we use. If we are talking about advice to the ministry, I am inclined to say that that advice ought not to be public—what that ultimate advice is—but that the information that lead to a particular conclusion ought to be public, so that the conclusion can be tested.

I just put that out because I think we are not differentiating, in the discussion at any rate, between advice on the one hand and factual reports, documents, et cetera, on the other.

• 1045

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): We will get a response from both groups and then get back to Senator Godfrey for his next point.

[Traduction]

faisons pas la chasse aux fonctionnaires. Il ne manque pas de fonctionnaires compétents et leur travail doit être protégé. Ils devraient pouvoir travailler librement et bien comme ils le font d'habitude sans peur de représailles. Après tout, ils ne sont pas élus, ils sont payés pour faire un certain travail. C'est l'information elle-même qui nous intéresse, pas le nom de l'auteur. Ce n'est pas une chasse aux sorcières. Nous ne voulons pas en venir là.

Le sénateur Godfrey: Mais si on vous fait parvenir une question, un conseil ou une analyse, le nom de celui qui l'a fourni est tout aussi important. Comme le sait tout écrivain ou journaliste; l'importance d'une chose est fonction de l'interlocuteur. Un mortel quelconque peut bien dire ce qu'il veut, mais si c'est dit par un haut fonctionnaire, cela a plus de poids. Il en va de même pour la Fonction publique, n'est-ce pas? Les paroles du sous-ministre seraient beaucoup plus dignes d'attention que les mêmes paroles prononcées par un fonctionnaire quelconque.

M. Golden: De toute façon, si l'information a suffisamment d'importance, on va tout de même chercher à en connaître l'auteur. Le poste de l'auteur devient alors très important. Il pourrait être difficile de résoudre cette question.

Le coprésident (M. Baldwin): . . . Ce n'est pas prévu dans la Loi sur les secrets officiels. Je vois que M. Baker voulait . . . nous comptons vos minutes, sénateur. C'est une très bonne question. Les esprits semblent s'échauffer.

Le sénateur Godfrey: J'aimerais poser quelques questions supplémentaires.

M. Baker: Monsieur le président, de quelle distinction s'agit-il au juste? S'agit-il de faire une distinction entre des faits, d'une part, et des conseils de l'autre? Le fonctionnaire met sa tête en jeu lorsqu'il propose une, deux, trois ou quatre solutions de rechange à son ministre et il arrive que le fonctionnaire chevronné fasse une recommandation à son ministre en lui faisant valoir les avantages d'une telle politique ou en lui disant comment elle pourrait être acceptée. Voilà ce qu'implique un conseil.

Mais il me semble qu'il y a une distinction entre cela et la cueillette d'informations qui peut mener à certaines conclusions, mais qui peut aussi mener à une critique informée de la décision ultime prise par le gouvernement si les faits sont divulgués. Je crois que nous devons faire très attention aux termes dont nous nous servons. S'il s'agit de conseils donnés aux ministères, je crois que les conseils ne devraient pas être divulgués au public, c'est-à-dire le dernier conseil, mais que l'information sur laquelle on s'est fondé pour en arriver à une certaine conclusion, cela devrait être divulgué au public pour que la conclusion puisse être éprouvée.

Je tenais à préciser cela parce que je crois que nous ne faisons pas la différence dans le présent débat entre conseil, d'une part, et d'autre part, fait, rapport, document et tout le reste.

Le coprésident (M. Baldwin): Nous allons entendre la réponse des deux groupes et ensuite nous reviendrons au sénateur Godfrey, pour sa question suivante.

[Text]

Mr. Kerwin: From the CLC point of view we do not follow that line. Advice should be made public if it is not going to cause specific harm. If the advice relates to national security or some crucial negotiations, say, on GATT or something like that, fine, Okay, but if it is advice that is being given by a deputy minister or some other in the normal course of events, we do not see any reason why that should not be made public because in our view they are public servants, not servants of the government. Perhaps this will make a difference in the way deputy ministers and others write memoranda in the long run and leave the political decisions up to the politicians and just stick to writing . . .

Senator Godfrey: Give verbal advice.

Mr. Kerwin: That may well happen, but . . .

Senator Godfrey: It does happen.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Mr. Golden, do you have any response?

Mr. Golden: I am not sure that it is as helpful as I would like it to be but, I think, if we take the grey area which is the analysis area, the facts we know we want, and anything that falls within fact, even someone's collection of information is fact. To protect against analysis being left out of the fact, I would say that if the analysis relates to the facts, then it is admissible as public information. If the analysis is directed to the policy issues or, more important, to the strategy, the policy is the desirability of various preferential choices of the government, that is an area that I think we can call make our own assessment in. And that is an area of honest difference. I think public servants have an input there because they traditionally have done that and we all know that. Anybody who has come up here and lobbied for some legislation will hear all the political arguments from the public servants just as well as you hear all the . . .

What you want to avoid is having policy or strategic input, by way of analysis, made public, because I do not think that helps the public debate particularly. The public debate itself, in fact, may turn on those kinds of questions but if you can relate the analysis to factual then you cut the grey area somewhere around the middle. And I think, frankly, the public service is going to have to learn to keep those two things separate unless they want their policy analysis out, because I would say that if a memorandum contained both, if it contained factual analysis, it should be allowed in.

Mr. Hnatyshyn: Just one short observation. The exception sometimes becomes the expedient by which documents fall under that category. I take it that you would favour then the sort of selective production of documents where the public service may use the expedient of finishing off every factual document analysis and so on with a strategic recommendation.

Mr. Golden: It is going to be a couple of hard years while all this gets sorted out.

Senator Godfrey: Well, I am going to move on to another subject and then ask another supplementary question.

[Translation]

M. Kerwin: Le point de vue du CTC est différent. Dans le cas où cela ne causera aucun dégât spécifique, l'avis devrait être public. Si l'avis porte sur la sécurité nationale ou sur des négociations cruciales, comme le GATT ou quelque chose de semblable, très bien, mais s'il s'agit d'un avis émis par un sous-ministre ou quelqu'un d'autre dans le cours normal des choses, nous ne voyons pas pourquoi cela ne devrait pas être divulgué parce que, selon nous, ce sont des employés du public et non du gouvernement. A long terme, cela influencera peut-être la façon dont les sous-ministres et d'autres rédigent des notes de service et les amènera peut-être à laisser les décisions politiques aux politiciens et simplement s'occuper de rédiger . . .

Le sénateur Godfrey: De donner un avis oral.

M. Kerwin: Peut-être, mais . . .

Le sénateur Godfrey: Cela se fait.

Le coprésident (M. Baldwin): Monsieur Golden, voulez-vous répondre?

M. Golden: Je ne suis pas sûr que cela soit aussi utile que je le voudrais mais, à mon avis, si nous éliminons la zone grise qui est l'analyse, les faits que nous voulons connaître, et tout ce qui est pertinent, même les renseignements recueillis par quelqu'un sont un fait. Afin d'éviter que l'on ne tienne pas compte de l'analyse dans les faits, je dirais que si l'analyse porte sur les faits, elle devient donc admissible comme information publique. Si l'analyse porte sur des questions de politique ou plus important encore, sur la stratégie, la politique étant l'avantage de divers choix du gouvernement, c'est un domaine sur lequel nous pouvons tous faire notre propre évaluation. Et c'est un domaine où la divergence est honnête. Et je crois que les fonctionnaires ont leur mot à dire parce que traditionnellement ce fut leur rôle et nous le savons tous. Quiconque fait des démarches pour faire adopter certaines lois entendra tous les arguments politiques des fonctionnaires, aussi bien que vous entendez tous les . . .

On veut éviter que les analyses de politique ou de stratégie soient divulguées, parce que je ne pense pas que cela aide particulièrement le débat public. En fait, le débat public lui-même peut porter sur des questions de ce genre mais si vous pouvez relier l'analyse aux faits, vous coupez la zone grise en deux. À mon avis, les fonctionnaires devront apprendre à faire les deux séparément à moins qu'ils désirent que leurs analyses politiques soient divulguées, parce que si une note de service contient les deux, si elle contient une analyse des faits, elle devra être admissible.

M. Hnatyshyn: Un simple commentaire assez bref. L'exception devient parfois le mécanisme selon lequel les documents tombent dans cette catégorie. Je présume que vous favoriserez un type de production sélectif des documents selon lequel la Fonction publique pourrait terminer chaque analyse des documents de fait par une recommandation stratégique.

M. Golden: Pour démêler tout cela il faudra quelques années de dur labeur.

Le sénateur Godfrey: Bien. Je vais passer à un autre sujet et ensuite à une autre question complémentaire.

[Texte]

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Yes, I think they will all have opportunities. If you do not mind, I think we will let Senator Godfrey open up another subject. This is still there; it is a very important subject. I am very glad it has been raised and I would hope, Mr. Blackburn, you would develop it.

Senator Godfrey: On page 17, you want the Minister to certify personally that he has personally reviewed the material. We had a trip, this committee, down to Washington and we discovered that they had 200, I think, employees of the FBI doing nothing but looking through files and deciding whether things should be released or not. Have you really thought that one through? I can understand that on very important matters the Minister might have to be . . . but personally, with all the other problems he has to look at every document?

Mr. Golden: Mrs. Sigurdson would like to . . .

Mrs. Sigurdson: If I might answer that, Senator Godfrey, it is not that every request is going to have to be supervised by the Minister. Of course, you will have many, many people administering the Freedom of Information Act and making initial decisions. It is only, if you will, the second step. If a decision is made, which the applicant feels is an unjustified decision that is pegged to an exemption and they question the pegging, then they go to the Minister. They go to the ministerial level and the Minister at that point will verify the decision made at another level. I do not think you will find that he will be making hundreds and hundreds of those, taking hundreds and hundreds of hours. But I think it is an important step in the process of administering this thing. After all, when you go and ask a particular departmental official for some documents, you are really asking that department, whose head is the minister; and in order to have some sort of consistency, be it administrative consistency, political consistency, consistency of administration of the exemptions, it is the minister who should make that decision, because he is the composite of administrative ability and political ability. He should be able to make that decision, and it is his decision that is then questioned in the courts. If you do not have him making the decision, then again you get into the problem of inconsistency of policy. He is the one that is responsible, going back to ministerial responsibility, and he is the one that should say, "I have looked at this stuff and I do not think you should have it because it falls within the exemption in that . . .", and so on.

• 1050

Senator Godfrey: Correct me if I am wrong, but my recollection from our trip to Washington is that, because of the very reasons you have stated, there was in each department an appeal procedure; so there was a senior official in effect doing exactly what you said the minister should do. There would then be continuity and uniformity of decision. There was an internal appeal procedure which would accomplish exactly what you would do, and I suggest that we could have the same thing here without involving the minister personally in every decision where refusal is made.

[Traduction]

Le coprésident (M. Baldwin): Oui, je pense qu'ils auront tous des occasions. Si cela ne vous fait rien, je vais permettre au sénateur Godfrey de passer à un autre sujet. Cela est toujours à l'étude; c'est un sujet très important. Je suis ravi qu'on l'ait soulevé et j'espère que M. Blackburn voudra bien le développer.

Le sénateur Godfrey: A la page 17 vous voulez que le ministre certifie personnellement qu'il a étudié les documents lui-même. Notre comité a effectué un voyage à Washington et nous avons découvert que le FBI a 200 employés s'occupant uniquement d'étudier les filières et de décider ce qui peut être divulgué ou non. Avez-vous vraiment réfléchi à cela? Je comprends que pour des questions très importantes le ministre devra peut-être . . . mais étudier chaque document personnellement avec tous les autres problèmes qu'il a?

M. Golden: Mme Sigurdson aimerait . . .

Mme Sigurdson: Si vous me permettez de répondre, sénateur Godfrey, le ministre n'aura pas à superviser chaque demande. Il est évident qu'il y aura beaucoup de gens qui appliqueront la Loi sur la liberté d'information et prendront des décisions initiales. C'est seulement, si vous le voulez, une deuxième étape. Si un demandeur croit qu'une décision est injustifiée et que cette décision ait lien à une exemption et qu'il questionne ce lien, alors il s'adresse au ministre. Il s'adresse au ministre et, à ce moment-là, le ministre vérifiera la décision prise à un autre niveau. En réalité je ne crois pas qu'il en fera des centaines, lui demandant des centaines d'heures de travail. Mais je pense que c'est une étape importante dans le processus d'application de cette loi. Quand on demande des documents à un fonctionnaire, en fait, c'est au ministère que l'on s'adresse, le ministère ayant à sa tête un ministre; pour arriver à une certaine cohérence, que ce soit du point de vue administratif ou politique ou qu'il s'agisse des exceptions, c'est au ministre qu'il incombe de prendre la décision vu qu'il représente à la fois la côté administratif et politique. Il devrait être en mesure de prendre cette décision et c'est cette décision qui est ensuite remise en question devant les tribunaux. S'il ne prend pas de décision, on se heurte à un problème d'incohérence. C'est lui qui est responsable, on revient au principe de la responsabilité ministérielle, c'est lui qui est chargé de dire si les documents en question peuvent être communiqués ou non, suivant les exceptions et ainsi de suite.

Le sénateur Godfrey: Vous me corrigerez si je me trompe mais à Washington nous avons vu que, des procédures d'appel étaient prévues dans chaque ministère et cela à cause des raisons que vous avez énumérées; un haut fonctionnaire faisait précisément ce que, selon vous, le ministre devrait faire. C'est ainsi que l'on arrive à une certaine continuité et à une certaine uniformité en ce qui concerne les décisions. Une procédure d'appel interne est prévue qui permet d'arriver exactement au même résultat que vous préconisez et je pense que l'on pourrait prendre les mêmes mesures ici sans qu'il soit nécessaire de faire intervenir personnellement le ministre quand il s'agit de décision de refus.

[Text]

Am I right in that?

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): There was a line of directions laid down by the attorney general, then Mr. Levy, I think, which pointed this out. It did get bucked up ultimately to the head of the agency but there was a line of reasoning, whereas in Sweden, if I remember correctly, it was the actual official from whom the document was demanded who made the decision, with a clear line of appeal there. So the Americans did go part of the way along that line.

Mrs. Sigurdson: Yes, a lot of difference in the American process, which I am familiar with, using it. I use it quite often in my interest in consumer and labour law. You have a lot more compartments, as it were. Here you have ministers and departments and that is it. I think both the Writers Union and the Periodical Writers Association feel quite strongly that the minister himself, in the interests of long-term consistency, should make that decision prior to the independent judicial review.

The Joint Chairman (Senator Baldwin): You have one more question, Senator Godfrey.

Senator Godfrey: Just a question. I am finished with that aspect of it, but I was going to ask two questions of the labour people.

The Joint Chairman (Senator Baldwin): One more question. That is right. Then on to Mr. Robinson.

Senator Godfrey: Maybe I had better give them my best one.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): All right.

Senator Godfrey: Let me see now. You talk about a commissioner of information who does not have a binding authority. I must say, that has been more or less along some of the suggestions that I have been making. But then you say that the appeal should be directly to the Supreme Court of Canada. There again I am wondering on the practicality. The Supreme Court of Canada has been so damned busy that they finally decided they cannot handle all appeals, even appeals involving enormous sums of money. You have to get leave to appeal on any kind of appeal to the Supreme Court of Canada, and yet you want to put freedom of information ahead of everything else; the Supreme Court of Canada should handle all, which I would suggest would be completely impractical.

Mr. Robinson: You would have to have at least 100 judges.

Senator Godfrey: I do not think that is the case, but stil . . .

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Order. Before we appoint too many judges, we will have a decision.

Mr. Major: First I would like to say that of course the vast majority of cases would be, in our mind, handled by the commissioner.

If I may, Mr. Chairman, I will ask Mr. John Clark, our research person, to add a few remarks to this.

Mr. John Clark (Assistant to the Director of Public Relations, Canadian Labour Congress): If I might parenthetically

[Translation]

Ai-je raison?

Le coprésident (M. Baldwin): Le procureur général puis M. Levy, je pense, ont établi des orientations à ce propos. C'est allé jusqu'au responsable de l'organisme mais, si je me souviens bien, en Suède c'est le fonctionnaire à qui on a demandé les documents qui prend la décision et il y a possibilité d'appel. Les Américains ont donc fait une partie du chemin dans ce sens.

Mme Sigurdson: Oui, le système américain est bien différent. J'y ai très souvent recours vu que je m'intéresse à la législation du travail et à la législation concernant les consommateurs. La compartimentation est beaucoup plus forte. Ici il y a des des ministres et des ministères, un point c'est tout. Je pense que la *Writers' Union* et la *Periodical Writers' Association* estiment que pour une question de cohérence à long terme, c'est le ministre lui-même qui devrait prendre la décision avant que l'on ne passe au processus de révision judiciaire indépendante.

Le coprésident (M. Baldwin): Sénateur Godfrey, vous voulez poser une autre question?

Le sénateur Godfrey: Une question seulement. J'en ai terminé avec cet aspect du problème mais je voulais poser deux questions aux représentants syndicaux.

Le coprésident (M. Baldwin): Une autre question. C'est parfait. Ensuite nous passerons à M. Robinson.

Le sénateur Godfrey: Peut-être devrais-je leur adresser la meilleure des deux.

Le coprésident (M. Baldwin): Très bien.

Le sénateur Godfrey: Voyons. Vous parlez d'un commissaire à l'information dont les décisions ne seront pas contraignantes. Je dois dire que cela correspond plus ou moins à certaines propositions que j'ai déjà avancées. Ensuite, vous dites que l'on devrait pouvoir interjeter appel directement devant la Cour suprême du Canada. Je me demande s'il s'agit là d'une mesure pratique. La Cour suprême du Canada a une telle tâche à accomplir qu'elle ne veut pas étudier tous les appels même ceux qui concernent des sommes d'argent très importantes. Vous voulez que l'on puisse interjeter appel devant la Cour suprême du Canada et vous voulez que la question de la liberté de l'information vienne avant toute chose; je pense que la Cour suprême du Canada ne peut pas étudier tous ces appels et j'estime que cette mesure n'est absolument pas pratique.

M. Robinson: Il faudrait au moins 100 juges.

Le sénateur Godfrey: Je ne pense pas que ce soit le cas mais cependant . . .

Le coprésident (M. Baldwin): A l'ordre. Avant de nommer un trop grand nombre de juges, il faudra prendre une décision.

M. Major: Tout d'abord, j'aimerais dire que, à notre avis, c'est le commissaire qui devrait étudier la plupart des affaires.

Monsieur le président, j'aimerais demander à notre chercheur, M. John Clark, d'ajouter quelques commentaires à cela.

M. John Clark (assistant du directeur des relations publiques, Congrès du Travail du Canada): Avant de commencer,

[Texte]

before I begin, Senator Forsey, in reviewing our brief you neglected to note that some of our paragraphs were incorrectly numbered.

Senator Godfrey: He trusted you at least that far.

Mr. Clark: Mr. Major is correct in his point that there is an assumption, when you say the docket of the Supreme Court will be jammed by appeals, that the system will not work. It is our belief, first of all, that the information commissioner will be successful in overcoming most of the appeals for information.

• 1055

The other reason, though, that we suggest direct recourse to the Supreme Court of Canada is a very simple one. We believe that there is a necessity for the appeals route to be as short as possible. Now we realize, of course, that the Supreme Court docket is already jammed, but assuming that only a very few cases get to the judicial review process, then the likelihood is that once the decision is made by the court, it is final. It is not just a likelihood; it is definite. Once the decision is made by the court it is final; there is no avenue after that. You cannot go to another level of the courts to appeal the decision which had been made by a lower level.

Senator Godfrey: Well I think the lower level would have to look at the evidence and go through all the preliminary things which you would not have to do before the commissioner necessarily, because you might just write a letter to the commissioner and say: "Will you please review this?", and the commissioner does. Then, when you finally get into court you might have to put in evidence, arguments and everything else which would lay the foundation, and the Supreme Court of Canada is not used to hearing witnesses directly.

Mr. Clark: We grant that; we grant that, but the thing is that if you go to a lower level of the courts, you go through the presentation of documentation, through the witness hearing process, and then, if either side does not accept the findings of that lower level of the courts, there is a route open still for appeal.

Implicit in our brief is our belief that the appeals process, that the solicitation of information must be a short one. It should not be tied up in the courts for years to try to get access to information, because by the time you get it, it may well be outdated.

Senator Godfrey: Could I just ask one other question on one other matter. You suggested the United States limit of 10 days in which to produce the documents is closer to the ideal than the Green Paper's 20 to 30 days. I must say as a comment, not so much as a question, that after our trip to Washington, I think I came to the very firm conclusion that 10 days is really unrealistic down there and that in fact 20 days was more realistic; they actually extend it to something like 30 or 35 days, because you can get restrictions.

[Traduction]

sénateur Forsey, permettez-moi de faire une parenthèse. Vous avez oublié de noter que certains des paragraphes de notre mémoire étaient mal numérotés.

Le sénateur Godfrey: Il vous avait au moins fait confiance jusque-là.

M. Clark: M. Major a raison de dire que le rôle des causes de la Cour suprême ne pourra pas contenir toutes les demandes d'appel et que le système ne pourra fonctionner. Tout d'abord, nous pensons que le commissaire à l'information sera à même de résoudre les problèmes que poseront les appels concernant les demandes de renseignements.

D'autre part, si nous proposons que l'on s'adresse directement à la Cour Suprême du Canada, c'est pour une raison très simple. Nous pensons qu'il est nécessaire que la procédure d'appel soit aussi brève que possible. Certes, nous savons que le rôle des causes de la Cour Suprême est déjà largement rempli mais, en supposant que le nombre des affaires qui font l'objet de l'examen judiciaire est très limité, il est probable que les décisions que le tribunal rendra seront finales. Cela n'est pas seulement probable c'est certain. Les décisions du tribunal sont finales; il n'y a plus aucun recours par la suite. On ne peut interjeter appel d'une décision rendue par une instance inférieure.

Le sénateur Godfrey: Je pense que, au niveau de l'instance inférieure, on devrait étudier les témoignages et prendre toutes les mesures préliminaires que l'on ne prendrait pas nécessairement compte tenu de l'existence du commissaire puisque dans ce cas on pourrait se contenter de lui écrire une lettre lui demandant de réviser tel ou tel cas. Ensuite, il faudrait fournir des preuves, avancer des arguments, donner des justifications et la Cour Suprême du Canada n'est pas accoutumée à entendre directement les témoins.

M. Clark: D'accord, mais si on va à une instance inférieure, il y a des documents à présenter, des témoins à entendre et ensuite, si l'une des parties n'accepte pas la décision de l'instance inférieure, il y a toujours possibilité d'appel.

Dans votre mémoire, laissez entendre que les procédures d'appel doivent être brèves et qu'il doit en être de même en ce qui concerne la demande de renseignements. Il ne faudrait pas que les tribunaux mettent des années à autoriser l'accès à l'information parce que, d'ici là, bien des choses pourraient être désuètes.

Le sénateur Godfrey: Permettez-moi de poser une autre question à propos d'un autre domaine. Vous indiquez que la limite de dix jours que l'on a choisie aux États-Unis en ce qui concerne la production de documents est préférable à celle que l'on préconise dans le Livre vert à savoir vingt ou trente jours. Après notre voyage à Washington, je suis arrivé à la conclusion que cette limite de dix jours est en fait peu réaliste et qu'il serait préférable de prévoir vingt jours; en fait, on peut l'étendre jusqu'à 30 à 35 jours parce qu'il peut y avoir des restrictions.

[Text]

Mr. Major: This is not, I think, the most important. As a labour movement, when we say 10 days we are thinking of 10 working days; that means two weeks in layman's language.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Mr. Robinson.

Mr. Robinson: Just following up on that point first, maybe. When you talk about 10 days, would it be understood that when you get a response, it may not be the answer but merely a response that it is being looked into or something is being done? Would that be fair? Or are you anticipating a response within the 10 day period?

Mr. Major: Yes, we expect a response within 10 working days.

Mr. Robinson: With the information that you have asked for?

Mr. Major: After all, we do not have the same population as the United States.

Mr. Robinson: Yes, but it may be very difficult to get the information. We have discussed this with the Americans and they have indicated that sometimes it takes weeks and weeks to even locate the information they want without considering the cost of doing it, but at least the time involved would certainly be more than 10 days. What they may do is say: "We are working on it and it is probably going to take a certain period of time before we can obtain this information". Is that the kind of answer that would be satisfactory to you?

Mr. Major: I think, as the Senator pointed out, Mr. Chairman, if the administrator in his wisdom would say 20 days, we would not make a *cause célèbre* about it, but I think there should be a limited time, as short as possible.

Mr. Robinson: I want to congratulate both groups for their very fine briefs. Mr. Golden, you might tell me to what extent you have circularized your brief among the 300 professional writers.

Senator Godfrey: That is a standard question.

Mr. Robinson: ... of the Writers', Union of Canada and also among the 140 members of the Periodical Writers Association of Canada.

Mr. Golden: In advance of this hearing we have not.

Mr. Robinson: You have not.

Mr. Golden: No.

Mr. Robinson: Could you tell us who prepared the brief? Did you do it?

Mr. Golden: It was prepared by a committee of both organizations, working with me and Mrs. Sigurdson. After the first draft was prepared, it was circularized to both organizations to be returned with comments and finally prepared in their offices and delivered here; but, someone forgot to proofread it.

Mr. Robinson: I see. So subject to those proofreading errors, this is really your piece of work and that of your colleagues who worked on it and it does not necessarily ...

Mr. Golden: The legal content is ours, but not the principal content.

[Translation]

M. Major: A mon avis, ce n'est pas ce qui est le plus important. En tant que représentants syndicaux, quand nous disons 10 jours nous voulons dire 10 jours ouvrables; cela correspond à deux semaines, pour le profane.

Le coprésident (M. Baldwin): Monsieur Robinson.

M. Robinson: Permettez-moi d'intervenir à ce propos. Vous parlez de 10 jours; vous attendez bien une réaction pendant ces 10 jours, même si ce n'est pas la réponse définitive?

M. Major: Oui, nous nous attendons à une réponse dans les 10 jours ouvrables qui suivent.

M. Robinson: Avec les renseignements que vous avez demandés?

M. Major: Après tout, notre population n'est pas la même que celle des États-Unis.

M. Robinson: Certes mais il peut être très difficile d'obtenir les renseignements. Nous avons parlé de cela avec les Américains et ils nous ont signalé que parfois il faut attendre des semaines et des semaines pour trouver les renseignements recherchés, sans parler des coûts que cela entraîne mais, quoi qu'il en soit, cela prend plus que 10 jours. On pourrait vous dire que l'on a déployé les efforts nécessaires mais qu'il faudra attendre un certain temps avant d'obtenir les renseignements en question. Est-ce que ce genre de réponse vous satisferait?

M. Major: Monsieur le président, comme le sénateur l'a signalé, je pense que si l'administrateur parlait de 20 jours, nous n'en ferions pas une cause célèbre mais je pense qu'il faut imposer une limite, il faut que cela soit aussi bref que possible.

M. Robinson: J'aimerais féliciter les deux groupes pour la qualité de leur mémoire. Monsieur Golden, pourriez-vous me dire si le mémoire a été distribué aux 300 membres ...

Le sénateur Godfrey: C'est la question habituelle.

M. Robinson: ... de la *Writers Union of Canada* et aussi aux 140 membres de la *Periodical Writers Association of Canada*.

M. Golden: Nous ne l'avons pas envoyé avant la présente audience.

M. Robinson: Non?

M. Golden: Non.

M. Robinson: Pouvez-vous nous dire qui a préparé le mémoire? Est-ce vous?

M. Golden: Il a été préparé par un comité composé de membres des deux organismes qui ont collaboré avec M^{me} Sigurdson et moi-même. Le projet de mémoire a été envoyé aux deux organismes afin qu'ils nous le renvoient avec leurs commentaires; c'est dans leur bureau qu'il a été achevé et il a été livré ici; cependant, on n'a pas relu les épreuves.

M. Robinson: Je vois. Laissons ces erreurs typographiques de côté; c'est donc vous qui l'avez préparé en collaboration avec vos collègues et cela n'est pas nécessairement ...

M. Golden: Le contenu juridique dépend de nous mais pas le contenu principal du mémoire.

[Texte]

Mr. Robinson: ... reflect the thinking of all the various members of your organization.

Mr. Golden: Oh, I think it does. The organizations came to us with a specific point of view on a number of questions, the ones we have stressed here. What we provided was some research and some of the technical expertise—and you will recognize some legally-oriented concepts in there that we have provided. But the emphasis, for example, that we already have the right of information, that we should not be asking for it clearly is, from organizations. The difficulties in getting information is a clear concern of these organizations, a specific concern.

Mrs. Heather Robertson (Chairman, Periodical Writers Association of Canada): Mr. Chairman, I would like to point out, if I may, that Mr. Golden is in fact a member of the Writers' Union and is here as a member of the Writers' Union, and that considerable input into this brief was made by the Political Action Committee of the Periodical Writers' Association—one of our members is here today—and that it is essentially the second brief on which they have worked. They have already submitted a brief to the Ontario Commission.

Mr. Robinson: Well, Mr. Aubrey Golden submits briefs on many things. I have known him for many years. I just want to get it on the record, though, as to who has prepared it and how widely the brief has been disseminated.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Do you want to ask Mr. Major?

Mr. Robinson: But I suppose it would be fair to ask the CLC.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Yes, but before you do that, may I ask for a quick clarification from Mr. Golden. He says it was circularized—sent around to the organizations. To the executive committees or what? The whole lot—all the members—or what?

Mr. Timothy Findley (Chairman, Writers' Union of Canada): To those with executive responsibility.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Sometimes M.P.s who are elected with a minority are forced to take decisions without circulating their views in advance. Mr. Major.

Mr. Major: In answering this question, I would say that almost everything we do is based on resolutions passed at different conventions of the Canadian Labour Congress and general policies adopted by the Executive Council of the Canadian Labour Congress. It was documented and prepared by a committee which was chaired by Mary Eady and made up of Pat Kerwin, John Clark, Ed Finn of the CBRT and Peter Lea of the CLC; and I have also contributed as an officer responsible for that department. I looked it over and discussed it with my colleagues on the Committee, and finally I had the approval of the other three officers of Congress, and it was presented.

May I ask, Mr. Chairman, for your tolerance. As you noticed, I did not read our brief and there is a very important portion of our brief which was prepared from documentation received from Mr. Ed Finn of the CBRT and Mr. John McNivean, who is one of our resource persons and who would

[Traduction]

M. Robinson: ... ne reflète pas nécessairement l'opinion de tous les membres de votre organisme.

M. Golden: Au contraire. Les organisations sont venues nous voir avec des opinions précises sur de nombreuses questions, celles sur lesquelles nous avons insisté. Nous avons fourni la recherche et une compétence technique ainsi que certains concepts légaux que vous reconnaîtrez. L'insistance sur le fait que nous aurions déjà le droit à l'information, par exemple, et que nous ne devrions pas le demander, vient clairement des organismes. L'accès difficile à l'information est clairement une préoccupation de ces organisations-là, une préoccupation précise.

Mme Heather Robertson (présidente, Periodical Writers Association of Canada): Monsieur le président, si vous me le permettez, j'aimerais souligner que M. Golden est membre du syndicat des écrivains et qu'il est ici en tant que tel, et que le comité d'action politique de la *Periodical Writers Association* a beaucoup collaboré à ce mémoire—l'un de nos membres est là aujourd'hui—et essentiellement, c'est le deuxième mémoire auquel ils ont travaillé. Ils ont déjà soumis un mémoire à la commission ontarienne.

M. Robinson: Mais M. Aubrey Golden présente des mémoires sur beaucoup de sujets. Je le connais depuis de nombreuses années. Je veux simplement dire, toutefois, qui l'a rédigé et quelle a été sa diffusion.

Le coprésident (M. Baldwin): Voulez-vous poser la question à M. Major?

M. Robinson: Je présume qu'il serait injuste de la poser à la CTC.

Le coprésident (Sénateur Forsey): Oui, mais avant puis-je demander un court éclaircissement à M. Golden. Il dit que le mémoire a été distribué, envoyé à des organisations. A-t-il été envoyé au comité exécutif ou à qui? A tous les membres?

M. Timothy Findley (président, Syndicat des écrivains du Canada): A ceux détenant un poste administratif.

Le coprésident (M. Baldwin): Quelquefois les députés élus minoritairement sont obligés de prendre des décisions sans faire connaître leur opinion à l'avance.

M. Major: En réponse à cette question, je dirai que presque tout ce que nous faisons découle de résolutions adoptées à diverses conventions du Congrès du travail du Canada et que les politiques générales sont adoptées par le conseil de direction du Congrès du travail du Canada. La recherche et la rédaction sont l'œuvre d'un comité présidé par Mary Eady et composé de Pat Kerwin, John Clark, Ed Finn de CBRT et Peter Lea du CTC; et j'ai également participé à titre d'agent responsable de ce Ministère. Je l'ai étudié et en ai discuté avec mes collègues du comité, et finalement j'ai obtenu l'approbation de trois autres agents du Congrès, et il a été présenté.

Monsieur le président, je fais appel à votre compréhension. Comme vous l'avez remarqué, je n'ai pas lu votre mémoire et il y a une partie très importante qui a été préparée à partir de documents provenant de M. Ed Finn de CBRT et de M. John

[Text]

like to say a few words to the Committee on that point, if he may.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): I wonder if we could pursue the questioning from Mr. Robinson. I know the point you mean and I think we have some knowledge of who will pursue those questions. Maybe we can raise it just before Mr. Blackburn takes over.

Mr. Findley: Mr. Chairman, may I interrupt and say that I believe our Executive Director, Mrs. Powers, would like to speak to that.

Mrs. Ellen Powers (Executive Director, Writers' Union of Canada): I just wanted to add an additional point to the question on the circularizing of the information in the brief. The major points will be summarized and circulated in our newsletter which goes out to our membership once a month.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): I am not sure that that was all recorded—it was a little difficult to hear.

Mr. Findley: Would you like me to repeat it?

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Yes, I would.

Mr. Findley: Mrs. Powers' point is that an analysis and a breakdown of what has been done with this brief and the results of our meeting will be put on paper and circulated to our membership through our newsletter which goes out once a month, and that is how all of this will get to be disseminated among all of them.

Senator Godfrey: And if you get the brief repudiated by your members, you will let Mr. Robinson know.

Mr. Robinson: I would like to say to Mr. Golden, with regard to page 14 of his brief, the second paragraph, where it states:

Restricting information restricts policy input. Controlling information controls policy input. Canada would be enriched by the ability of a larger segment of the community, including pressure groups, special interest groups, the media and interested individuals to make a contribution to the debate of public issues.

• 1105

And I must say really that I subscribe to this. If we could put this into effect, we would make life much easier for backbenchers and maybe some of the members of the opposition as well, because you cannot really have much policy input, if you do not get information. I draw the same distinction as Mr. Baker was drawing, I think there is a big difference between getting facts and getting advice. I think we will find that maybe civil servants will be restricting their advice if they are going to be somewhat open to scrutiny, but then the ministers themselves will have to take the initiative and make their own decisions on the basis of the information they receive. Maybe this is all part of ministerial responsibility, and it may be a good thing, and on balance I would say it probably is.

I would like to turn to page 7 and paragraph 2. There as well, you say:

[Translation]

McNivean, l'un de nos experts qui aimerait dire quelques mots au comité à ce sujet, si vous le permettez.

Le coprésident (M. Baldwin): Je me demande si nous pouvons continuer avec les questions de M. Robinson. Je sais ce dont vous parlez et je crois que nous savons qui va poser ces questions. Nous pourrions peut-être soulever la question avant que M. Blackburn ne prenne la parole.

M. Findley: Monsieur le président, puis-je vous interrompre parce que je pense que notre directeur administratif, M^{me} Powers, aurait quelque chose à dire à ce sujet.

Mme Ellen Powers (directeur administratif, Syndicat des écrivains du Canada): Je voulais simplement ajouter une autre chose sur la question de la distribution de l'information dans le mémoire. Les points importants seront à résumer et à distribuer dans nos lettres d'information mensuelles à nos membres.

Le coprésident (M. Baldwin): Je ne sais pas si cela a été enregistré, c'est un peu difficile à entendre.

M. Findley: Voulez-vous que je le répète?

Le coprésident (M. Baldwin): Oui.

M. Findley: M^{me} Powers dit que l'analyse et les détails de ce qui a été fait avec ce mémoire et les résultats de notre rencontre seront mis par écrit et transmis à nos membres dans notre lettre d'information mensuelle, c'est la façon dont tout cela sera distribué à nos membres.

Le sénateur Godfrey: Et si vos membres répudient le mémoire, vous en aviserez M. Robinson.

M. Robinson: Je voudrais dire à M. Golden, relativement à la page 14 de son mémoire, du deuxième paragraphe, où il est dit:

La restriction de l'information restreint l'apport aux politiques. Le contrôle de l'information contrôle l'apport aux politiques. Le Canada serait enrichi s'il permettait à un plus grand secteur de la population, y compris les groupes de pression, les groupes d'intérêts spéciaux, les médias et les personnes intéressées de contribuer aux débats sur les questions publiques.

Je suis bien d'accord. Si cette recommandation était retenue, les députés d'arrière-ban et même les députés de l'opposition auraient la tâche plus facile. Il faut bien admettre que sans information il est impossible de participer à l'élaboration d'une politique quelle qu'elle soit. Je fais les mêmes distinctions que M. Baker. Il y a une différence entre obtenir des faits et obtenir des conseils. Je suis sûr que les fonctionnaires vont se montrer moins prodigues de leurs conseils s'ils savent qu'ils seront connus du public. C'est alors que les ministres eux-mêmes devront montrer plus de sens d'initiative et prendre leurs propres décisions à la lumière de l'information dont ils disposeront. Tout cela fait peut-être partie de la responsabilité ministérielle, tout cela a peut-être son bon côté. Tout compte fait, je pense que c'est probablement le cas.

Je cite le troisième paragraphe de la page 5. Vous dites ceci:

[Texte]

Historically then, the doctrine provides that the Minister takes responsibility for the advice tendered by him, and not advice tendered to him as the Green Paper implies.

I wonder if you can distinguish between these two items, particularly when the Minister may be acting on the advice that has been tendered to him. Would you care to comment on that, Mr. Golden?

Mr. Golden: The point is that the buck stops with the minister and not with the Sovereign which makes the minister responsible, and that is a very important distinction in the historical development of ministerial responsibility. We think ministerial responsibility was mis-stated in the Green Paper as being the reason why you could have total or as much secrecy as you like in the Public Service input to the minister. What we are saying here is that that is not what ministerial responsibility is about at all, and we are taking issue with that as a reason given by the Green Paper. We say that ministerial responsibility is designed to make the minister responsible to Parliament for the advice tendered by him and has nothing whatever to do with the advice tendered to him, and he is just as responsible if the advice tendered to him is known or if it is not known. Again, we are not suggesting that we get a revelation of all of the strategic input, but we are talking about the generalized kind of advice that we are all here to discuss. There will be facts and there will be some analysis and there may be options presented and that sort of thing. As long as they are not strategic or strictly policy oriented, we see no reason why, and I mean policy in the narrow sense, of policy choices, not policy in the broad sense of enhancing our agricultural policy. That is perfectly admissible.

Mr. Robinson: I get the impression from reading your brief, in particular, and also the CLC brief that there is a general feeling that politics should not be involved in this at all. And I can only say that as a member of Parliament I do not see how it can be avoided. There are politics in it and I do not see how you can take the politics out of information, of facts, advice and so on that you get. It is all politically oriented and I wish you would comment further on that, because this is the kind of dilemma I think many members of Parliament find themselves in.

Mr. Findley: I think, if I may speak to that, Mr. Chairman, that basically what we are on about is to go to the root of who we are. And the way that we work in essence is the way we perceive this can work, that if we publish a book, and in the book we lay down certain things as being factual and as being the basis upon which we have done our resolution making, and how we will set the book out, and this kind of thing, then we are accountable for that. We, as the author of the book, are accountable in a very legal way, if it happens to be book oriented, let us say, in the direction of someone's real life. What we are asking for, and I think that being writers we must ask for it in a very direct way, and not complicate it with all kinds of—I was amused this morning, Mr. Chairman, that one of the questions that got asked, it immediately became a question of personalities and politics around this table instead

[Traduction]

Selon l'histoire, la doctrine prévoit que le ministre assume la responsabilité des conseils qu'il fournit, et non pas de ceux qu'il reçoit, comme le laisse entendre le Livre Vert.

Je me demande si vous pouvez vraiment faire la distinction entre les deux, surtout lorsque le ministre décide d'agir à la suite des conseils qui lui ont été soumis. Vous voulez répondre à cette question, monsieur Golden?

M. Golden: Le fait est que la responsabilité s'arrête au ministre et non à la Couronne. C'est ainsi que le ministre est responsable. C'est une distinction très importante à faire dans la genèse de la responsabilité ministérielle. Nous pensons que c'est alors qu'on invoque la responsabilité ministérielle dans le Livre Vert comme la raison pour laquelle il doit y avoir autant de secrets au sein de la Fonction publique, dans ce qu'elle produit pour le ministre. Nous disons que ce n'est pas du tout ce qui constitue la responsabilité ministérielle et nous mettons en doute cette raison fournie par le Livre Vert. Nous disons que la responsabilité ministérielle est perçue de telle sorte que le ministre doit être comptable devant le Parlement pour les conseils qu'il donne lui-même et non pour les conseils qui lui sont soumis. Et nous pensons qu'il doit être tout aussi responsable, que les avis qui lui sont soumis soient connus ou non. Évidemment, nous ne demandons pas de savoir tout ce qui entre dans l'élaboration des stratégies, mais nous voulons être au courant des conseils généraux qui doivent être discutés dans un endroit comme celui-ci. Il peut y avoir des faits, des analyses présentés. Il peut y avoir des options soumises. S'ils n'ont rien à voir avec la stratégie ou la politique dans son sens le plus restreint, par exemple, s'il s'agit seulement de remanier la politique agricole, nous ne voyons pas de raison de les tenir secrets. Ils doivent être parfaitement acceptables.

M. Robinson: J'ai l'impression, en lisant vos deux mémoires, celui du CTC et le vôtre en particulier, que selon vous, la politique ne doit pas entrer en ligne de compte dans tout ce processus. En tant que député du Parlement, je dois dire que je ne vois pas comment on peut l'éviter. Il y a un élément politique qui entre en jeu, et je vois mal comment il peut être tenu à l'écart de l'information, des faits, des conseils qui sont donnés. Je pense qu'ils ont tous une orientation politique et je voudrais que vous vous expliquiez davantage sur ce sujet. C'est le genre de dilemme auquel ont à faire face certains députés du Parlement.

M. Findley: Je vais essayer de répondre à la question, monsieur le président. Je pense que nous devons d'abord bien comprendre notre rôle à chacun. De la façon dont nous travaillons nous-mêmes, lorsqu'un ouvrage est publié, nous donnons comme des faits dans cet ouvrage certaines perceptions que nous avons. Ces perceptions forment la base de ce que nous avons entrepris, la base de l'ouvrage. Nous avons évidemment à répondre de ces perceptions. En tant qu'auteurs nous avons à répondre, devant les tribunaux, des effets que l'ouvrage peut avoir sur la vie des personnes, par exemple. Ce que nous demandons, et puisque nous sommes écrivains, nous pouvons le faire d'une façon très directe, nous pouvons éviter de compliquer la question avec toutes sortes de considérations... J'ai trouvé assez amusant qu'une question posée plus tôt ce matin devienne tout de suite une question personnelle,

[Text]

of becoming and remaining what it should have remained, a question of information. If we as writers were brought up sharply by someone's counsel saying, we ask you to account for what you can put on paper, then it is we and we alone who are accountable and we must take responsibility for our research, for where we did it, and for the fact that we checked it as far as it can go.

• 1110

I think on all these questions—I do not know whether Mrs. Robertson would like to speak to this or not—the answers to them are reduced to that very simple thing. We are asking directly that the Minister be who he or she is and there cannot be any subtleties in dealing with that kind of concept.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Before you answer, there is a comment here from the CLC, and then Mr. Blackburn, would you . . .

Mr. Blackburn: It is just a supplementary.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): All right. Go ahead with your supplementary first.

Mr. Blackburn: I have forgotten the gentleman's name.

Mr. Findley: Timothy Findley.

Mr. Blackburn: Mr. Findley, you are talking about taking politics out of it, but we have writers in this country who write books on political persons and their personalities and their quirks and their accomplishments, and I have read some on some of our political leaders that are so damned biased that it makes me sick. You are asking us around this table to take politics out of . . .

Mr. Findley: Out of factual . . .

Mr. Blackburn: . . . out of giving you factual information when it is impossible. Let us face it. Otherwise you do not know anything about the House of Commons or the Cabinet. On the other hand, you want to use that information and as a normal human being incapable of total objectivity you are going to use those facts for your own benefit, and you cannot have it both ways.

Mr. Findley: I do not honestly get the connection between what I said and what you are saying.

Mr. Blackburn: You are asking us to take politics out of the providing of factual information. Right?

Mr. Findley: Yes. Why not?

Mr. Blackburn: I want to know how we can do that. When I say we, I do not know how a Cabinet Minister can do that. Unfortunately a lot of this private information or secret information today is of a highly political volatile nature, and then we give you complete freedom to use it whichever way you want.

Mrs. Robertson: If I may interject here, one of the things that has struck me about what you said and also about what Senator Godfrey said is that you seems to assume that it is going to damage in some way.

Mr. Blackburn: No, I do not care.

[Translation]

une question de politique autour de la table au lieu de devenir une question d'information comme cela aurait dû être le cas. Si les écrivains sont apostrophés par l'avocat d'une personne dont ils ont parlé, qui leur demande de rendre compte de tout ce qu'ils ont écrit, il seront donc les seuls à être responsables de leurs recherches, de leurs sources et de la véracité des faits qu'ils avancent.

Je ne sais pas si M^{me} Robertson a quelque chose à ajouter là-dessus . . . Les réponses à toutes ces questions se réduisent à la plus simple expression. Nous demandons que le ministre soit lui-même, qu'il n'y ait pas de subtilités dans ce cas.

Le coprésident (M. Baldwin): Avant de répondre, j'aimerais que nous écoutions une remarque de la part du Congrès du travail du Canada, et ensuite M. Blackburn . . .

M. Blackburn: Ce n'est qu'une question supplémentaire.

Le coprésident (M. Baldwin): Très bien. Allons-y alors.

M. Blackburn: J'ai oublié votre nom.

M. Findley: Timothy Findley.

M. Blackburn: Monsieur Findley, vous voulez que l'on supprime l'aspect politique ici. Néanmoins, il y a des écrivains qui, au pays, écrivent sur des personnalités politiques, sur leurs bévues et leurs réalisations, et j'ai lu certaines, sur nos leaders politiques, des œuvres qui sont si subjectives que c'est à vous rendre malade. Vous demandez ici que tout l'aspect politique soit . . .

M. Findley: Que l'aspect politique soit supprimé par l'établissement des faits.

M. Blackburn: Précisément, dans la mesure du possible. Soyons sérieux. Si ce n'était pas le cas, on ne pourrait rien établir de précis sur la Chambre des communes ou le Cabinet. D'autre part, vous voulez vous servir de ces renseignements et vous être incapable de la moindre objectivité, vous vous serviriez de ces faits dans votre propre intérêt. Vous ne pouvez pas ménager la chèvre et le chou.

M. Findley: Je ne comprends pas votre réponse.

M. Blackburn: Vous demandez que l'aspect politique n'intervienne pas dans la divulgation des faits. C'est cela, n'est-ce pas?

M. Findley: C'est cela. Pourquoi pas?

M. Blackburn: Mais comment cela est-il possible? Je ne sais pas comment un ministre pourrait le faire. Malheureusement, beaucoup de ces renseignements, secrets ou privés, sont aujourd'hui très anodins du point de vue politique, et nous vous donnons l'entière liberté de vous en servir comme bon vous semble.

Mme Robertson: Permettez-moi de vous interrompre. Je trouve frappant que vous et le sénateur Godfrey supposiez que ce sera forcément préjudiciable.

M. Blackburn: Mais cela m'importe peu.

[Texte]

Mrs. Robertson: I think our feeling is that it will not damage any particular party or any particular individual, that once you get over what Mr. Golden called the distress factor of dealing with this sort of thing in a public way and if politicians could accommodate themselves to informed public input both from the media and from the general voter, I think you would find that the level of debate would increase because people were more informed and that the political process of argument would broaden and no longer would you have this sort of fear of leaks. No longer would you have this sort of coterie of senior civil servants and Cabinet Minister with everyone else sort of walking around in a kind of grey area.

It has been our experience I think as writers that the sky does not fall in. You can get information that you consider to be very controversial and publish it, and certainly there is often an uproar but in the long run it turns out to be a very productive experience. I think it is our concern that members of the government and of the House of Commons and the Senate sort of see it as being a very healthy and a very productive process.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Pat Kerwin of the CLC has opened up a very interesting point and they want to comment on this.

Mr. Kerwin: I think there are two areas around politics. The first concerns the way information is gathered in the initial phase. That starts the process and it is quite a political decision that the government will decide that we will gather information in one area and we will not in another, and therefore, the political process gets in there. But I think M.P.s themselves try to influence that position through questions in the House, getting after certain pieces of information.

We as a pressure group try to influence how it is done, say through the CALURA reports. We are always arguing how they are gathering data. There is perhaps very fruitful argument about how the consumer price index is calculated with very political ramifications in the long run. But I think those types of debates on what information should be gathered can go on, and although they have a political context it should not deter us.

• 1115

The second thing, though, is what happens with information once it has been gathered. Again we query whether the political decision may be made to stamp something. That is why we want a judicial review. We want some stage just to review a political decision that may have been made. It may have been made correctly, it may have been actual harm that is going to result to a certain area of national security, but we do not want the confusion of the harm to a particular minister's political area being confused with harm to the country as a whole. We think once such a law is in place there will be changes both to the way the civil service operates and the way that various ministers operate. You know, I think things will not be the same as they are today, given five or ten years down the road.

[Traduction]

Mme Robertson: Nous estimons que ce ne sera préjudiciable ni à un parti donné ni à un particulier. Une fois admis le facteur troublant dont parlait M. Golden à cause de l'étalage public de ces faits, si les politiciens acceptaient le principe de renseigner le public, qu'il s'agisse des médias ou des électeurs, je pense que cela relancerait le débat, car les gens seraient mieux renseignés et le processus de discussion politique s'en trouverait consolidé puisqu'on n'aurait plus cette crainte des fuites. Il n'existerait plus une coterie de hauts fonctionnaires et de ministres dominant tous les autres laissés dans l'ignorance.

En tant qu'écrivains, nous savons que ce ne serait pas la fin du monde. On peut obtenir des renseignements très controversés, les publier et provoquer ainsi un tollé, mais à longue échéance, cela se traduit de façon très positive. Nous voulons que les membres du gouvernement et les députés, de même que les sénateurs, considèrent cela comme une chose saine et positive.

Le coprésident (M. Baldwin): Pat Kerwin du Congrès du Travail du Canada a soulevé un point très intéressant et les représentants du congrès veulent faire des remarques là-dessus.

M. Kerwin: Je pense qu'il y a deux éléments en jeu ici. Tout d'abord, l'accumulation de renseignements dans un premier temps. C'est le point de départ et c'est une définition politique qui amènera le gouvernement à choisir un secteur plutôt qu'un autre; ainsi donc, le processus politique intervient. Néanmoins, je pense que les députés eux-mêmes essaient d'orienter cette décision par les questions qu'ils posent à la Chambre, lorsqu'ils essaient d'obtenir certains renseignements précis.

En tant que groupe de pression, nous essayons d'influencer le processus par les rapports CALURA. Nous remettons toujours en question la façon de réunir les renseignements. On peut très bien contester la façon dont l'indice des prix à la consommation est obtenu à cause des ramifications politiques à long terme que cela implique. Je pense qu'on pourrait parler encore longtemps du genre de renseignements qu'il est opportun de réunir et même si la chose politique est un facteur important, cela ne devrait pas nous arrêter.

Deuxièmement, il faut songer à ce que l'on fait de ces renseignements réunis. On se demande si par une décision politique on pourrait estampiller certains de ces renseignements. Voilà pourquoi nous voulons imposer le contrôle judiciaire. Nous voulons qu'il existe une étape permettant de réévaluer une décision politique. Il se peut que la décision soit valable à cause du risque possible pour la sécurité nationale, mais nous voulons que l'on dissocie le risque du point de vue de la sécurité nationale des craintes qui éprouverait un ministre pour sa carrière politique. Une fois une telle loi adoptée, la fonction publique modifiera sa façon de faire et le ministre également. Dans cinq ou dix ans, les choses ne seront plus ce qu'elles sont aujourd'hui.

[Text]

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Mr. Major, do you want to supplement that?

Mr. Major: Mr. Chairman, really what I would like to know, if I may ask, is do you know if the information act in the United States was passed after or before Watergate?

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): It came in two bites. They had one in 1966, which was not really acceptable, which was not working very well, and they had committees of Congress looking at it. Those committees were engaged in making recommendations so when Watergate arrived it gave strength to them and to the movement. When legislation did come back in 1974 greatly strengthened, it was vetoed by President Ford and then Congress overrode the veto. But Watergate was in between.

Mr. Major: Thank you very much.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Mr. Robinson.

Mr. Robinson: I would like to pick up on another point here. I get the general impression from both briefs once again that there is a general feeling that all information should be made available—and the word “all” is the one that concerns me—and it must be made available by the government, it must be documented, there must be lists kept and so on, and for anything that is to be retained or restricted the onus is on the government in every case. I wonder if there is a list of exceptions where the onus should be on the applicant in those cases.

Mr. Golden: It is the exceptions we are talking about.

Mr. Robinson: But you are talking about exception to the exceptions in the Green Paper already.

Mr. Golden: Oh yes, but in the legislative process, in deciding what is going to be an exemption and what is not, I say the government is going to make the decision anyway so we assume that the government is going to accept the onus which we say is on it, not to legislate against giving certain kinds of information unless there is a very good reason to do so.

But in the administration of the statute, once it is passed, we have to deal again with the application of whatever exemptions Parliament decides are appropriate. Each time those exemptions are applied there is going to have to be a decision made and we say the onus rests with the government throughout, it ought to, to justify that exemption because of the general overriding principle of the right to know, of freedom of information.

Mr. Robinson: You say on page 5 in the first paragraph the last three lines:

The obvious exceptions of national security and defence, and certain law enforcement interests, will be agreed by the Canadian public to carry an obligation of secrecy.

I wondered if you would just classify those as areas where the obligation should be on the individual to substantiate his reasons for wanting the information, not on the government.

Mr. Golden: No, we assume that he wants it and if he is entitled to it he does not have to justify his request. We assume

[Translation]

Le co-président (M. Baldwin): Monsieur Major, avez-vous quelque chose à ajouter?

M. Major: Monsieur le président, j'aimerais savoir si la loi américaine sur l'information a été adoptée avant ou après l'histoire du Watergate?

Le co-président (M. Baldwin): Cela s'est fait en deux étapes. D'abord en 1966, et alors ce ne fut pas très bien vu, cela ne marcha pas très bien. Des comités du Congrès se penchèrent sur la question et firent des recommandations, si bien que lorsque le scandale de Watergate a surgi, leurs revendications se sont trouvées confirmées. La loi présentée en 1974 était beaucoup plus solide, et le Congrès renversa le veto imposé par le président Ford. Le scandale de Watergate se situe donc entre ces deux étapes.

M. Major: Merci beaucoup.

Le coprésident (M. Baldwin): Monsieur Robinson.

M. Robinson: J'aimerais apporter une autre précision ici. J'ai d'après les deux mémoires, l'impression qu'on veut que tous les renseignements soient divulgués, et c'est la revendication de «tous» les renseignements qui me préoccupe. On veut que le gouvernement publie tous les renseignements, qu'on ait accès à des listes de documents disponibles et que pour tout document gardé secret, le gouvernement explique les raisons de sa décision. Pourquoi n'y aurait-il pas une liste d'exceptions qui exigeraient du requérant d'expliquer la raison de sa demande.

M. Golden: Nous parlons précisément de ces exceptions.

M. Robinson: Mais vous parlez d'exceptions aux exceptions dont la liste se trouve dans le Livre vert.

M. Golden: En décidant qui ce qui sera une exception et ce qui ne le sera pas, le gouvernement se prononcera, et voilà pourquoi nous pensons que c'est lui qui devra expliquer les raisons de sa décision. Nous ne voulons pas que ce soit l'inverse: que tout soit gardé secret à moins qu'on ait de bonnes raisons de demander que des renseignements soient divulgués.

Une fois la loi adoptée, lorsqu'il s'agira de l'appliquer il nous faudra scruter quelles exemptions le Parlement a jugé opportun d'établir. Chaque fois qu'on fera valoir ces exemptions, il faudra prendre une décision et nous pensons que ce sera au gouvernement d'expliquer les raisons de sa décision, car le principe établi sera le droit de savoir, la liberté d'accès à l'information.

M. Robinson: A la page 5, au premier paragraphe, vous dites:

Il est entendu que le public canadien reconnaîtra l'obligation de garder le secret lorsqu'il est évident que la sécurité nationale, la défense et certains aspects de la mise en application des lois l'exigent.

Est-ce que vous reconnaissez que, dans ces cas-là, le requérant, plutôt que le gouvernement, s'engage à justifier les raisons qui le pousse à demander ces renseignements?

M. Golden: Non. Nous assumons qu'il a besoin de ces renseignements, et s'il a le droit de les obtenir, il ne devrait pas

[Texte]

that if it is validly a threat to the security of the country to release that information, whether he wants it for the best reasons in the world it simply will not be good enough.

The requirement to prove that it is a matter of national security should rest upon the government and if the government in any independent review fails to satisfy the reviewer that it is national security, then it should come off.

Mr. Robinson: What about requests for information with regard to personnel matters or personnel, that is, not by the individual concerned but by others.

Mr. Golden: We have not stated a position on that. There is already legislation concerning individual privacy. We subscribe to that legislation.

Mr. Robinson: That is provoking my next question and that is, we found when we were down in the United States discussing their situation that there was some conflict between the freedom of information and the right to privacy. You might wish to comment on that.

Mr. Golden: I am not suggesting you are by making the suggestion but I would not want to see it used as a red herring by someone trying to keep public information away from the public. The argument that it might reveal something about an individual is often used and it is very difficult to combat that because except for very highly generalized information, almost everything we do, we reveal something of the individual.

• 1120

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): You have one more question, Mr. Robinson, if I may interject?

Mr. Robinson: Which act has a priority, the Freedom of Information Act or the Right to Information Act?

Mr. Golden: They both deal with different matters.

Mr. Robinson: There is some conflict here as to whether they do or whether they do not, depending on the individual concerned. This is what really bothers me about it, is that maybe there is a stronger right on the individual to have privacy than there is on your right to obtain information.

Mr. Golden: I would like to balance this equation of exemptions. We just have not dealt with it, it does not mean that we agree or disagree with the Green Paper on it, but this may then come to a personal observation of mine, if you will accept it on that basis.

I would provide a balancing effect for certain essentially private information, information of a nongovernmental or nonpublic interest nature about individuals. For example, if somebody had been cheating on his income tax, as long as it has not been the subject of an act of prosecution—let us say he did it 10 or 15 years ago—and it becomes part of some kind of scheme to defraud the government or something, I do not think that is sacrosanct. On the other hand, his income tax return, which has no public policy implications whatsoever, should be private.

[Traduction]

avoir à justifier sa demande. Nous assumons que, lorsque la sécurité nationale est en jeu, même si le requérant fait valoir d'excellentes raisons, cela ne suffira pas.

Mais ce sera au gouvernement de prouver que la sécurité nationale est en cause et si le gouvernement ne peut pas le faire, les renseignements devront être divulgués.

M. Robinson: Mais que faites-vous des renseignements sur les dossiers des gens; si quelqu'un, non pas l'intéressé, demandait des renseignements sur autrui?

M. Golden: Nous ne nous sommes pas prononcés là-dessus. Il existe déjà des mesures législatives sur le droit à la vie privée. Nous en reconnaissons la validité.

M. Robinson: Cela m'amène à vous poser une autre question. Lorsque nous nous sommes rendus aux États-Unis, nous avons pu constater une opposition entre le droit d'accès à l'information et le droit à la vie privée. Avez-vous quelque chose à dire là-dessus?

M. Golden: Je ne dis pas que ce soit là ce que vous essayez de faire, mais d'aucuns pourraient se servir de cette opposition pour brouiller les pistes et refuser de divulguer certains renseignements. C'est souvent l'argument qu'on invoque et il est très difficile d'abattre la barrière que cela crée puisque, hormis certains renseignements d'ordre extrêmement général, presque tout renseignement révèle quelque chose sur un particulier.

Le coprésident (M. Baldwin): Vous pouvez poser encore une question, monsieur Robinson, si vous me permettez d'intervenir?

M. Robinson: Quelle loi a priorité, la Loi sur la liberté de l'information ou la Loi sur le droit à l'information?

M. Golden: Elles traitent chacune de questions différentes.

M. Robinson: Selon la personne concernée il y a divergence d'opinion sur ce point. C'est ce qui m'ennuie vraiment, car le droit de l'individu à sa vie privée est peut-être plus fort que votre droit d'obtenir des renseignements.

M. Golden: J'aimerais faire le point sur le pour et le contre des exemptions. Nous ne nous y sommes pas penchés, ce qui ne signifie pas que nous acceptons ou refusons le Livre Vert qui en traite, mais j'aimerais vous faire part de mes réflexions personnelles à ce sujet, si vous le voulez bien.

Je fournirai un contrepoids dans le cas de certaines données privées essentielles, des renseignements qui n'intéressent ni le gouvernement ni le public et qui portent sur des individus. Par exemple, si un contribuable a fraudé le ministère du Revenu, sans que des poursuites ne lui soient intentées—disons qu'il l'a fait il y a dix ou quinze ans—et que cela devienne partie d'un projet pour frauder le gouvernement ou quelque chose de ce genre, alors je ne crois pas que ce soit des renseignements privilégiés. Par contre, sa déclaration d'impôt, qui n'a aucune répercussion sur la politique publique, devrait être privée.

[Text]

Mr. Robinson: I wonder if the CLC could comment on this question of the right to privacy and the freedom of information.

Mrs. Mary Eady (Assistant Director, CLC's Women's Bureau): Yes, we did have some discussion in terms of the example that Mr. Golden just gave us, income tax, and we really did not see any reason why something like that should be private information quite frankly. It is to do with public laws and statutes and it did not seem to us that there was any specific reason. I think though where it conflicted was what would be generally considered personal information. I think then we would think, if it was going to do harm to the individual, then it would possibly be justified to have it as classified information or secret information.

Mr. Robinson: Thank you. I wonder if I might have one last question and then I will be finished for the day and that is, I am concerned about the differences in the two briefs as to how to deal with the whole matter of freedom of information, and I think I am inclined to agree with the brief presented by Mr. Golden where he said that any review must be seen and the cost should be minimized, and the Federal Court's Act procedure should be used and so on, rather than the business of going to the Supreme Court of Canada after a decision has been made by the Commissioner, and I wondered if both sides would like to justify their positions.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): You are talking about the review process.

Mr. Kerwin: This was already answered I think. Senator Godfrey asked the same question.

Mr. Robinson: Nobody went into cost.

Mrs. Sigurdson: If I might just address that, the Federal Court Act, some of the Section 28, "kinds of procedures", could be easily adopted and adapted to a speedy review mechanism in a trial court. In a trial court it is one judge and they have several judges who move around, so you could get a speedy hearing.

I do not think we addressed how you would move from there if you were unhappy with the federal court trial decision. I do not know whether I would like to address whether you should have leave to go to the federal court if you are not, but somehow you get to the federal court of appeal. Their procedures are, in our experience, relatively speedy, that two-step program. Then you get to the Supreme Court. Well, you must have leave. That is the way the Supreme Court Act reads now and I would not want any change in that and I would expect that leave would be very, very difficult to obtain and that, in effect, the federal court would be the final arbiter in 99 per cent of the cases.

Mr. Robinson: So what you are saying is, you totally disagree with the CLC's brief in having all these matters go to the Supreme Court of Canada?

[Translation]

M. Robinson: Je me demande si les représentants du CTC pourraient faire quelques remarques sur le droit à la vie privée et la liberté d'information.

Mme Mary Eady (directrice adjointe, bureau des Femmes du CTC): Oui, nous avons eu des discussions sur des sujets semblables à celui que M. Golden vient de donner en exemple, l'impôt sur le revenu, et nous avons trouvé qu'il n'y avait aucune raison pour que les questions semblables soient considérées comme des renseignements privés. En effet, une telle question a trait aux lois publiques et il ne nous a donc pas semblé y avoir de raison particulière. Je crois, par contre, qu'il y avait divergence d'opinions en ce qui concerne ce que l'on appelle généralement les renseignements personnels. Je crois que, dans ce cas, le Congrès serait d'avis que, si divulguer ces renseignements peut porter préjudice à l'individu, alors il serait sans doute justifiable de les classer secrets.

M. Robinson: Merci. Puis-je poser une dernière question et ensuite ce sera tout pour aujourd'hui. Je suis préoccupé par les différences qui existent dans les deux mémoires sur la façon de s'attaquer à toute la question de la liberté de l'information. Je crois que je suis plutôt porté à accepter le mémoire présenté par M. Golden lorsqu'il dit que toute révision doit se voir, que les frais doivent être réduits le plus possible et que l'on devrait avoir recours à la procédure prévue par la Loi sur la Cour fédérale, etc., plutôt que d'en appeler à la Cour suprême du Canada d'une décision rendue par le commissaire. Je me demande donc si les deux parties pourraient justifier leur position.

Le coprésident (M. Baldwin): Vous parlez de la procédure de révision.

M. Kerwin: On a déjà répondu à cette question. Le sénateur Godfrey a posé la même question.

M. Robinson: Personne n'a parlé du coût.

Mme Sigurdson: Si vous le permettez, j'aimerais répondre. La Loi sur la Cour fédérale, notamment l'article 28 «Sortes de procédures», pourrait facilement être adoptée et adaptée pour permettre un mécanisme rapide de révision pendant un procès. Pour un procès, il y a un juge, et plusieurs juges travaillent par roulement, donc, on obtient rapidement audience.

Je ne crois pas que nous nous soyons penchés sur la question de savoir ce que l'on peut faire si on est mécontent de la décision rendue par la Cour fédérale. Je ne sais pas si je serais prêt à dire si l'on doit ou non obtenir la permission pour en appeler à la Cour fédérale, mais d'une façon ou d'une autre, on finit par pouvoir en appeler à la Cour fédérale d'appel. Les procédures de celle-ci sont, nous en avons fait l'expérience, assez rapides, dans le cadre du programme à deux étapes. Ensuite, il reste la Cour suprême. Il faut obtenir la permission de s'y présenter. C'est ainsi que la Loi sur la Cour suprême est actuellement rédigée, je ne veux pas qu'on y change quoi que ce soit, et je pense que cette permission sera assez difficile à obtenir et qu'en fait la Cour fédérale sera dans 99 p. 100 des cas, l'arbitre final.

M. Robinson: Ensuite, vous dites que votre position est tout à fait opposée à celle exprimée dans le mémoire du CTC, à

[Texte]

Mrs. Sigurdson: Yes.

Mr. Robinson: Thank you.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Mr. Blackburn, Mr. McNivean of the CBRT has a comment. Would you like it to be made first as it may touch on your questioning or would you like to pursue your questions first?

Mr. Blackburn: I would prefer to go now, Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): All right. There will be this opportunity and it will come up.

Mr. Blackburn: Right. First of all, I would like to start out with a fairly general question to all the witnesses today representing both the writers and the CLC. First of all, I should say, Mr. Chairman, this is the first time I have sat on this Committee. I do not have very much background information on it and I am representing Mr. Brewin of my party, who is quite ill at the present time and out of Ottawa.

• 1125

First of all I would like to thank the witnesses for coming here today and presenting to us two very fine documents, neither of which I have been able to read thoroughly because of the crossfire questions and answers.

What really concerns me, Mr. Chairman, and I think concerns all members of the Committee, is the proliferation of so-called secret documents throughout the public federal civil service, and who stamps them as being secret and this sort of thing. Obviously, we are in the adversary system, and this is, which gets back to what I said a few moments ago, a very highly politically charged operation, and it is very easy for senior civil servants who work with one party in power for, God knows, how long, to become pretty closely identified with ministers and they say, "Look, we better stand this." This is a hypothesis at the present time but I think it is a fairly accurate statement, "Let us stand this secret because it may hurt us politically if it gets out."

This has bothered me for a long time. Have you any suggestions how we can stop this proliferation of so-called secret documents when, as you say, 30 years later some historian comes along and finds out that they were not secret at all but simply there to save the minister's neck, or to save the Prime Minister's neck.

Mrs. Eady: Well, I think the only way that could be done is through passing the kind of legislation that we are advocating. It seems to me that in our brief we mention not only should things be public information but there should be a list of what is being undertaken. We have been dealing mainly with information in terms of policy development. I think one of the things we are interested in is getting evaluations and assessments of existing programs and policies, which is also very difficult to obtain. And I do not see any way around it except

[Traduction]

savoir que ces questions soient renvoyées à la Cour suprême du Canada?

Mme Sigurdson: Oui.

M. Robinson: Merci.

Le coprésident (M. Baldwin): Monsieur Blackburn, M. McNivean de la Fraternité canadienne des cheminots et des employés des transports aurait une remarque. Voulez-vous qu'il la fasse d'abord, puisqu'elle a peut-être trait à votre question ou voulez-vous d'abord poser votre question?

M. Blackburn: Je préférerais d'abord poser ma question, monsieur le président.

Le coprésident (M. Baldwin): Très bien. L'occasion de répondre sera donnée.

M. Blackburn: Bien. Tout d'abord, j'aimerais commencer en posant une question assez générale à tous les témoins ici présents, qu'ils représentent les écrivains ou le CTC. D'abord, j'aimerais dire, monsieur le président, que c'est la première fois que je siége au présent comité. Je n'ai pas beaucoup de connaissances sur ce sujet, je représente M. Brewin, de mon parti, qui est très malade pour l'instant et qui n'est pas à Ottawa.

J'aimerais d'abord remercier les témoins d'être venus ici aujourd'hui et de nous avoir présenté deux excellents documents que je n'ai pas été en mesure de lire en détail à cause du barrage de questions et de réponses.

Monsieur le président, ce qui me préoccupe vraiment et ce qui préoccupe, je crois, tous les membres du comité, c'est la prolifération de documents présumés secrets dans la Fonction publique fédérale, de même que les personnes responsables de leur classification, etc. De toute évidence, il s'agit d'une façon de se garder contre des adversaires; pour en revenir à ce que je disais il y a quelques instants, il s'agit d'une opération de nature très politique; pour les hauts fonctionnaires travaillant pour un même parti au pouvoir, Dieu sait pendant combien de temps, il est très facile d'en venir à penser comme les ministres et de dire «regardez, nous ferions mieux de restreindre ce document». Pour l'instant, ce n'est qu'une hypothèse, mais je le crois assez juste; «gardons ces renseignements secrets, car si cela se savait, cela pourrait nous nuire politiquement».

Cette question me préoccupe depuis longtemps. Pourriez-vous proposer des moyens d'éliminer cette prolifération de documents présumés secrets, puisque, comme vous le dites, 30 ans plus tard lorsqu'un historien étudie ces documents, il découvre qu'il n'y a pas de véritable secret mais que cette classification n'a servi qu'à sauver la face du ministre ou du premier ministre.

Mme Eady: A mon avis, la seule façon d'atteindre ce but serait d'adopter le genre de loi que nous proposons. Si je ne m'abuse, dans notre mémoire nous affirmons non seulement que ces renseignements devraient être rendus publics mais qu'on devrait également établir une liste de ce qui est gardé secret. Nous n'avons parlé que des renseignements portant sur l'élaboration des politiques. Je crois que l'une des choses qui nous intéresseraient également serait d'obtenir les évaluations des programmes et des politiques déjà en vigueur, ce qui est

[Text]

requiring the publication of what is being done and then giving it to some central agency where a citizen or an organization could contact it and find out what was being done on a particular subject or in a particular program area. I do not know how else to suggest that this would hopefully provide the kind of information that we are seeking.

Mr. Blackburn: Do you actually think any government is going to declassify information that would be embarrassing to it politically?

Mrs. Eady: Yes, I think it is going to have to, if this kind of legislation can be passed.

Mr. Major: Watergate was embarrassing to Mr. Nixon, too. I mean we do not want that kind of climate in Canada.

Mr. Blackburn: The next thing that I would like to address myself to—and again I am speaking in generalities and just asking for information, or at least some feedback—is how you define national security. Is a radical trade union in British Columbia a threat to the national security of Canada? Who decides whether it is, whether it is not? And once it is looked upon by certain interests in Ottawa, namely the Security Intelligence Branch of the RCMP, are they then allowed to go ahead on hearsay that a certain trade union, or any other organization for that matter, is a threat to national security? How do we get around this? Again, it has to be done legislatively, I agree, but how are we going to get agreement on it, and how do we proceed on it?

Mr. Kerwin: How do you relate it to information? You are talking about the view of a minister or . . .

Mr. Blackburn: Sure.

Mr. Kerwin: All right, what would you do with it?

Mr. Blackburn: Somebody would have to follow from that. We are back to party politics again. And I do not think a minister is going to divulge that information. I am being cynical this morning. I would like that information divulged. I have read parts of these briefs. But I do not think a minister is going to divulge, or the Solicitor General is going to divulge that information.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): I think Mr. Kerwin was going to say that in his brief he touched on the Conway v. Rimmer case and the judge came to a decision that certain matters involved in Conway v. Rimmer were not security . . .

Mr. Kerwin: Are we talking of wiretapping, with the 12, where Grace Hartman appeared, or something like this? We think these are ridiculous and we think we could send a brief to the McDonald Commission about how that whole security surveillance operation goes. I am not certain that all of it is going to be found under freedom of information. I think this is going to be on wiretaps that you cannot get your hands on, but you want to be able to stop that sort of thing from occurring in the first place.

[Translation]

également très difficile à obtenir. Je ne vois aucun autre moyen de contourner la difficulté sinon qu'en exigeant la publication de ces documents qui seraient alors renvoyés à un genre de bureau central où un citoyen ou un organisme pourrait les consulter pour voir ce qui a été fait dans un domaine particulier ou dans une région précise. Je ne vois aucun autre moyen permettant d'obtenir, nous l'espérons, le genre de renseignements recherchés.

M. Blackburn: Croyez-vous vraiment qu'un gouvernement rendrait accessible au public des renseignements susceptibles de le gêner politiquement?

Mme Eady: Oui, je crois que c'est ce qui devra se produire, si cette loi peut être adoptée.

M. Major: Le Watergate a été gênant pour M. Nixon aussi. Nous ne voulons pas que ce genre de climat prévale au Canada.

M. Blackburn: Je le répète, je ne parle qu'en termes généraux et je ne cherche qu'à obtenir des renseignements, ou du moins une réponse quelconque. J'aimerais maintenant connaître votre définition de la sécurité nationale. Est-ce qu'un syndicat radical de la Colombie-Britannique constituerait une menace pour la sécurité nationale du Canada? Qui prendrait cette décision? Une fois l'affaire prise en main par certains intérêts à Ottawa, nommément le Service de renseignements de la GRC, ce dernier sera-t-il autorisé à prendre pour vérité des rumeurs voulant qu'un certain syndicat, ou, en fait, toute autre organisation, constitue une menace pour la sécurité nationale? Comment éviter cette difficulté? Je conviens qu'il faut prendre des mesures législatives, mais comment allons-nous nous entendre à ce sujet, comment procéder?

M. Kerwin: Comment faire en sorte que la loi règle la question de ces renseignements? Vous parlez de l'opinion d'un ministre ou . . .

M. Blackburn: Certainement.

M. Kerwin: D'accord, que feriez-vous dans ce cas?

M. Blackburn: Quelqu'un devrait prendre une décision à partir de là. Nous revenons une fois de plus à la politiquerie de partis. Et je ne crois pas qu'un ministre communiquerait ces renseignements. Je suis cynique ce matin. J'aimerais que ces renseignements soient rendus publics. J'ai lu des extraits de ces mémoires. Mais je ne crois pas qu'un ministre ou que le Solliciteur général divulguerait ces renseignements.

Le coprésident (M. Baldwin): Je crois que M. Kerwin allait tout juste dire que, dans son mémoire, il a parlé du cas Conway vs. Rimmer et que le juge en est venu à la conclusion que certaines questions relatives au cas Conway vs. Rimmer n'étaient pas du ressort de la sécurité . . .

M. Kerwin: S'agit-il de l'écoute électronique, des 12, du cas où Grace Hartman est comparue ou de quelque chose de ce genre? Nous estimons que cela est ridicule et que nous pourrions envoyer un mémoire à la commission McDonald portant sur le fonctionnement de l'ensemble de la surveillance de sécurité. Je ne suis pas persuadé que tous les éléments seront découverts en vertu des règlements sur la liberté d'information. A mon avis, certains renseignements se trouveront sur des bandes d'écoute électronique qu'on ne pourra obtenir; mais

[Texte]

The Joint Chairman (Senator Forsey): Well, it seems to me, if I may venture to intervene here, that Mr. Blackburn is saying that legislation will not work; freedom of information legislation will not work. Well, I think that is a rather large assumption. Surely what we are trying to consider here is what can be done to force ministers to divulge information which, in fact, ought to be divulged. And no doubt they will be opposed to this; this is only human nature. But surely, part of the point of brief after brief that we have had is that you have a review procedure, and a judge or somebody else, some impartial reviewer, looks at it and says, Well, this is a fake case; this does not involve national security at all. The Minister has just projected his own feelings and his own fears into national security and blown them up in this way.

That, I thought, was the point of a great deal of what has been said in brief after brief: that you get a judicial or other review of the thing, which is where a Minister is maybe playing politics here; he is maybe trying to save his own neck. Mr. Blackburn seems to feel that the thing is a lost cause, that you cannot do anything. That seems to me to be the burden of his question.

Mr. Blackburn: I am not saying for a moment, Senator Forsey, that it is a lost cause. I am trying to look at the realities of today—and I do not think you are. I am not trying to be rude but, if you think for one moment that a Minister has a secret document that he considers to be secret, which, if it is revealed, whether in a court of law or a review committee set-up or a quasi-legal set-up, then I think you are being naive. He is not going to reveal that document.

We have had instances of this quite recently where a document was supposedly top secret—for Canadian eyes only—and apparently, according to the RCM Police, 58 of them were circulating in Ottawa at the same time.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Yes, but we have not got a freedom of information act now. It seems to me that the nub of the thing is: is a freedom of information Act going to make any difference? Apparently you feel that the Minister will be in such a position of power that he can simply say, As far as the freedom of information act is concerned, I do not give a hoot and I am not going to pay any attention to it.

Mr. Blackburn: Well, I am not here to oppose that kind of thing; I am here to support the freedom of information act.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Can we have a comment on that from the Writers' Union?

Mr. Golden: Yes. I really feel that we are still going to have public servants stamping things "secret" and "top secret" and "for Canadian eyes only", and we are still going to have Ministers doing that. That is not going to change much. It

[Traduction]

votre but premier est de faire cesser complètement cette pratique.

• 1130

Le coprésident (le sénateur Forsey): Si je puis risquer une intervention ici, M. Blackburn semble affirmer que la loi n'aurait aucun effet; la Loi sur la liberté d'information ne marchera pas. A mon avis, c'est là une supposition plutôt importante. Il est certain que nous étudions ici les moyens à prendre pour forcer les ministres à divulguer des renseignements qui, de fait, devraient être rendus publics. Il ne fait aucun doute qu'ils s'opposent à une telle mesure; c'est la nature humaine. Mais il est certain que les nombreux mémoires que nous avons reçus soulignent, entre autres choses, qu'il faut mettre au point un processus de révision par lequel un juge ou une autre personne—un observateur impartial—pourrait étudier les cas et dire: C'est un cas bidon qui ne touche aucunement la sécurité nationale. «Le Ministre a tout simplement projeté sa propre opinion et ses propres craintes, et a transformé cette question en un risque pour la sécurité nationale».

Selon moi, voilà ce que proposait essentiellement un grand nombre de mémoires qui nous ont été présentés: il faut prévoir un examen, juridique ou autre, de ces cas, là où un ministre joue peut-être à la politique; peut-être essaie-t-il de sauver la face. M. Blackburn semble croire qu'il s'agit d'une cause perdue et qu'il n'a rien à faire. Tel m'apparaît être le sens de sa question.

M. Blackburn: Sénateur Forsey, je n'ai jamais dit qu'il s'agissait d'une cause perdue. J'essaie de tenir compte de la réalité d'aujourd'hui... et je ne pense pas que vous le faites. Je ne veux pas être rude, mais si vous croyez un seul instant qu'un ministre divulguera un document qu'il considère secret et qui le gênerait s'il était rendu public, que ce soit devant un tribunal, par un comité d'examen ou un organisme quasi-juridique, alors je crois que vous êtes naïf. Il ne le divulguera pas.

Nous avons eu un cas semblable assez récemment; un document était censé être très secret—pour Canadiens seulement—et il semble, si j'en crois la GRC, que 58 exemplaires de ce document étaient simultanément en circulation à Ottawa.

Le coprésident (le sénateur Forsey): Oui, mais pour l'instant nous n'avons pas de loi sur la liberté d'information. A mon avis, il s'agit justement de préciser ceci. L'adoption d'une loi sur la liberté d'information aura-t-elle un effet quelconque? Vous semblez croire que le ministre aura une telle autorité qu'il pourra simplement dire: «Je me fous bien de la Loi sur la liberté d'information, je n'y porterai aucune attention.»

M. Blackburn: Je ne suis pas ici pour m'opposer à cette loi; je suis ici pour appuyer la Loi sur la liberté d'information.

Le coprésident (M. Baldwin): Pourrions-nous savoir ce qu'en pense l'Union des écrivains?

M. Golden: Oui. Je suis d'avais que malgré ce point, il y aura toujours des fonctionnaires qui apposeront un peu partout le sceau «secret», «très secret» et «pour Canadiens seulement». Il y aura toujours des ministres pour le faire. Cela ne changera

[Text]

may change a little; it might put a little bit of thoughtfulness into that kind of rubber stamp.

I was reminded, when you mentioned this, that I was before one other Committee not long ago and I was interested in the proceedings of another Committee. I asked for a copy of some of the *Minutes* and they were not readily available. One of the secretaries in one of the Ministers' offices offered to have it sent down to my hotel. When it arrived it was just the printed *Minutes* of a Committee meeting and the envelope was marked "secret".

An hon. Member: Was that the Committee on pornography?

Mr. Golden: Yes. I expected to find something else in the envelope—some samples.

An hon. Member: Oh, oh!

Mrs. Sigurdson: No exhibit.

Mr. Golden: I wondered at the time about the habit that had developed. Of course, I was not working on this problem at the time; it came back to me as I started to work on it.

Mr. Robinson: Was that why you did not appear before the Committee?

Mr. Golden: That is not the reason but it is other lack of discretion.

The words "national security", of course, are capable of being not only twisted by an individual's applications of them and an individual's perceptions of them but they are capable of being manipulated—artfully manipulated. And for those reasons, the words "national security" by themselves ought not to be a criterion. It ought to be "pertaining to a matter of national security," which takes us into an area in which there may have to be exemptions. But the broad exemption of "national security" should not be allowed, even with some qualifying language like "for the sake of national security", "in the interests of national security".

I would like to see the language narrowed down to "matters of national security", where the interests of Canada in its relations with—or in its defence, for example, against intrusions by a hostile foreign power might be involved. For example . . .

Mr. Blackburn: Excuse me. I am sorry for interrupting you but you would exclude potentially hostile activities of organizations within Canada.

Mr. Golden: No, I would not. But I would try to draw them along the lines of the sedition laws, as in the Boucher case. I would treat groups in Canada quite differently for security purposes. There I am concerned about unlawful conduct. I do not want to get too far into this because it is a delicate area, but I do not justify national security considerations at all with domestic groups. I think domestic groups can upset the state, but national security is a different thing, and lawlessness. We legislate against our own citizenry, we cannot legislate against foreign powers, and there is a very big difference in the way a government deals with those questions. I cannot define national interests and I do not want it being used as a buzz word in any kind of legislation. I cannot define national security,

[Translation]

pas beaucoup. Il pourra y avoir de légers changements, on réfléchira peut-être un peu plus avant d'apposer ce sceau.

En vous entendant parler, je me suis rappelé que j'ai été témoin dans un autre comité, il n'y a pas très longtemps, et je m'intéressais aux délibérations du comité. J'ai demandé un exemplaire de certains procès-verbaux, ils n'étaient pas disponibles immédiatement. Une secrétaire de l'un des ministres m'a offert de les envoyer à mon hôtel. J'ai reçu une enveloppe contenant simplement le feuillet du procès-verbal d'une réunion de comité; et l'enveloppe portait le sceau «secret».

Une voix: Était-ce le comité sur la pornographie?

M. Golden: Oui. Je m'attendais à trouver autre chose dans l'enveloppe—des échantillons.

Une voix: Ah! Ah!

Mme Sigurdson: Aucune pièce à conviction.

M. Golden: A ce moment-là je me suis posé des questions sur l'habitude qui s'est installée. Évidemment, je ne travaillais pas sur ce sujet à l'époque; cela m'est revenu quand j'ai commencé à travailler là-dessus.

M. Robinson: Est-ce pour cette raison que vous n'avez pas témoigné devant le comité?

M. Golden: Ce n'est pas la raison, mais c'est pour un autre manque de discrétion.

Bien sûr, l'expression «sécurité nationale» peut non seulement être déformée par les applications et les perceptions particulières, mais elle peut également être manipulée avec art. Pour ces raisons, l'expression «sécurité nationale» ne devrait pas constituer un critère en elle-même. On devrait plutôt dire «relative à une question de sécurité nationale», ce qui permettrait certaines exemptions. Mais l'expression très large de «sécurité nationale» ne devrait pas être permise, même si on lui apportait des précisions comme «pour préserver la sécurité nationale» ou «dans l'intérêt de la sécurité nationale».

J'aimerais que le libellé se résume à une «question de sécurité nationale», où les intérêts du Canada dans ses relations avec—ou pour sa défense, par exemple, contre l'intrusion d'une puissance étrangère, pourraient-êtr en cause. Par exemple . . .

M. Blackburn: Excusez-moi. Je suis désolé de vous interrompre, mais vous excluez les activités éventuellement hostiles d'organismes œuvrant au Canada.

M. Golden: Non, pas du tout. Mais j'essaie de traiter ces cas avec des lois comme la Loi sur la sédition, comme dans le cas Boucher. Aux fins de sécurité, je m'occuperais des groupes œuvrant au Canada de façon assez différente. Là, je m'inquiète des comportements illégaux. Je ne veux pas trop en parler parce que c'est une question délicate, mais, à mon avis, on ne devrait pas retenir la sécurité nationale lorsqu'il s'agit de groupes canadiens. Ces groupes peuvent transgresser les lois du pays, mais c'est tout autre chose que la sécurité nationale. Nous pouvons adopter des lois pour les imposer à nos citoyens, mais nous ne pouvons pas en imposer aux puissances étrangères, et le gouvernement doit donc traiter ces deux domaines de façon très différente. Je ne peux pas vous définir l'intérêt

[Texte]

either. All I know is that it is capable of a great deal of manipulation.

• 1135

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Mr. Blackburn.

Mr. Kerwin: In this statement which the Parliamentary Press Gallery made to you, we would emphasize "would" rather than "might". In other words, "might" in the general future could again be stretched too far. "Would," actually, you would have to demonstrate a burden of proof there.

Mr. Blackburn: I want to go to something very specific right now. It was brought to my attention by a constituent of mine, and I do not want to take up any more time of the Committee. But on page 24 of the CLC report it says:

We believe, for instance, that citizens should have access to their own personnel records and to their credit records.

I have never been much of a supporter of collection agencies throughout my life, particularly in view of the tactics that most of them use. This has to do with DVA. It just gives you one example, and I will end on this, Mr. Chairman.

A gentleman in my community who joined up and went overseas at the age of 18—I guess he must have lied about his age—was very badly wounded. He came back, became an alcoholic. He is now a reformed alcoholic and he wants his pension increased. He is a very productive man, he is a very creative individual, and he wants to get access to his DVA file. He cannot get access to it, and a lot of the information, he suspects, is hearsay information from neighbours during that bad period of life when he was an alcoholic, and a very extreme alcoholic. He cannot have access to it.

Now, I would hope that this kind of legislation that we are proposing would allow him access to that file. There are also some relatives involved, too, who hate him. I think that that man who spent something like four years overseas, most of which in action, should have access to his own personal file. I have been trying to get it and I cannot.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): It is covered now by Part IV of the human rights legislation. The problem about Part IV is that it has not got the teeth; you can bark but you cannot bite. We are afraid, some of us—I can be as nonpartisan as the Chairman is allowed to be in the sense of this issue—we are afraid that Part IV of the privacy bill will have its weaknesses reflected in the freedom of information legislation. But there is a very fair process right now in the Human Rights Commission and Part IV is applicable, theoretically, to this issue. I know one or two people and I think that is one of the issues that the CLC may want to—Mr. McNivean I think may be interested in that later. Since March 1, that has been, in effect, the law of the land. I hope that your constituent has some satisfaction from it, but that is the place to go to start with. That is available now.

[Traduction]

national et je ne veux pas qu'on se serve de cette expression comme mot passe-partout dans la loi, quelle qu'elle soit; je ne peux pas non plus vous définir la sécurité nationale. Tout ce que je sais, c'est que c'est une expression qui se plie à toutes sortes d'interprétations.

Le coprésident (M. Baldwin): Monsieur Blackburn.

M. Kerwin: Dans la déclaration que la Tribune de la presse parlementaire vous a faite, nous soulignerions «serait» plutôt que «pourrait». Autrement dit, si on utilisait «pourrait», cela donnerait lieu à toutes sortes d'interprétations plus tard. Par contre, si l'on utilise «serait», il faudrait présenter des preuves.

M. Blackburn: Je veux maintenant passer à un point précis. C'est un de mes électeurs qui l'a signalé à mon attention et je ne veux pas être trop long. A la page 24 du rapport du Congrès du Travail, on dit:

Nous croyons, par exemple, que les citoyens devraient avoir accès à leurs propres dossiers et aux dossiers sur leurs crédits.

Je n'ai jamais été en faveur des organismes de recouvrement, surtout à cause des tactiques que certains d'entre eux utilisent. Cet exemple a trait au ministère des Affaires des anciens combattants. Je vais terminer sur cet exemple, monsieur le président.

Un des habitants de ma localité s'est engagé dans l'armée et a été envoyé outremer à l'âge de 18 ans—je suppose qu'il a menti au sujet de son âge—où il a été gravement blessé. Il est revenu au pays et est devenu un alcoolique. Il est maintenant guéri et voudrait que sa pension soit augmentée. C'est un homme très productif, très créateur, et il voudrait avoir accès à son dossier au ministère des Affaires des anciens combattants. Il ne peut y avoir accès et il pense que beaucoup de renseignements qui y sont contenus ont été donnés par des voisins qui l'ont connu, alors qu'il était alcoolique, au dernier degré. Il ne peut pas avoir accès à ce dossier.

J'espère que la loi que nous nous proposons d'adopter lui donnera accès à ce dossier. Il a également des parents qui le détestent. Je pense que cet homme qui a passé, je crois, quatre ans outremer, la plupart du temps au front, devrait avoir accès à son dossier. J'ai essayé de l'obtenir pour lui, sans succès.

Le coprésident (M. Baldwin): Je crois que son cas est maintenant réglé à la Partie IV de la Loi sur les droits de la personne. Malheureusement, la Partie IV n'accorde pas assez de pouvoirs, on y énonce beaucoup de principes qu'on ne peut pas appliquer. Je serai aussi peu partisan que le président peut l'être sur cette question, mais j'ai bien peur que la Partie IV de la Loi sur la protection de la vie privée contient des faiblesses que reprendra la Loi sur la liberté de l'information. Cependant, nous avons maintenant un mécanisme très équitable dans la Commission des droits de la personne, et l'on peut appliquer, en théorie, la Partie IV à cet exemple. Je pense que c'est là une des questions au sujet desquelles le Congrès du Travail voudra—et M. McNivean en particulier—parler plus tard. Cette loi est en vigueur depuis le 1^{er} mars. J'espère que votre

[Text]

Mr. Blackburn: I was not aware of that. Thank you very much, Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): I think Senator Forsey wanted to . . .

The Joint Chairman (Senator Forsey): I just want to make one comment; it is hardly a question. But I noticed, if I heard him correctly, that Mr. Golden said that leaks had become acceptable. I want to enter a strong protest against that statement. I think leaks are not acceptable. I think when somebody takes an oath of secrecy he should abide by it, until the legislation is changed.

This business of every Tom, Dick and Harry on a basis, presumably, of a "higher loyalty" letting fly with information which he has received in the course of his duties and which he is not allowed to divulge, I think is reprehensible. I have no hesitation in saying so. I think if you start on this higher loyalty business, you are stepping into a quicksand. This is the kind of thing that those Johnnies and Jills who were implicated in the Gouzenko performance relied upon, a higher loyalty, the higher loyalty to humanity, and this of course for them meant a higher loyalty to the interests of the Communist Party. I think this higher loyalty thing is a very dangerous one, indeed, and I think that leaks are not acceptable and people who engage in leaking information that they are not supposed to give out have no business doing it. If they are not prepared to abide by their oaths, they should get out. I am sick and tired of this justification of leaks by civil servants of information which they are not supposed to give out. There is information which they are not supposed to give out which in fact I think we would all agree ought to be available, but until the law is changed, I have no use whatever for these law breakers.

• 1140

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Mr. Robinson had a question arising out of that. I did want to come back to the CLC who had some comment to make.

Mr. Robinson: I just wanted to make two points and then I am finished.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): We might have Mr. McNivean, then, if we might on this question which I think is so much related to this. It is very closely related to it.

Mr. John McNivean (Research Director, Canadian Labour Congress): Mr. Chairman. Mr. Chairman, I want to deal with the Maguire case, not to try to have you change anyone's decision, but I think if there is any case that I am aware of and I am sure that you are very much aware of, it indicates how the ability to categorize deprives a person of a very basic right. In this case it is a right to a job.

This man worked for the CN-CP for a year and a half, got put on a different job. The RCMP classified him as a security risk. We took it to arbitration. The pros and cons of whether he was or was not a security risk were never allowed to be debated because he was classified as a security risk. It has gone to the appeal court and to the Ontario Supreme Court.

[Translation]

électeur pourra obtenir satisfaction, et c'est à cette commission qu'il doit d'abord s'adresser. Il a un recours maintenant.

M. Blackburn: Je ne le savais pas, merci beaucoup, monsieur le président.

Le coprésident (M. Baldwin): Je pense que le sénateur Forsey voulait . . .

Le coprésident (sénateur Forsey): Je veux tout simplement faire une remarque, ce n'est pas vraiment une question. Si j'ai bien entendu ce qu'a dit M. Golden, les fuites seraient maintenant acceptables. Je m'élève fortement contre cette opinion. A mon avis, les fuites ne sont pas acceptables. Lorsque quelqu'un prête serment de garder le secret, il devrait le respecter, jusqu'à ce que la loi soit modifiée.

Je n'accepte pas que chacun s'estime, en raison d'une loyauté à des principes supérieurs, autorisé à divulguer des renseignements qu'il a reçus dans l'exercice de ses fonctions et qu'il n'a pas le droit de divulguer. Je n'hésite pas à le dire. Nous nous engageons sur un terrain peu sûr lorsqu'on commence à parler de cette loyauté à des principes supérieurs. C'est le genre de raison qu'ont invoquée tous ceux qui étaient impliqués dans l'affaire Gouzenko, qui se sont dit loyaux envers l'humanité, ce qui voulait dire que pour leur part, ils s'estimaient plus liés aux intérêts du parti communiste. Je crois que ce genre de raisonnement est très dangereux et que les fuites ne sont pas acceptables. Je ne peux pas accepter qu'on divulgue des renseignements qui ne devraient pas l'être. Si ces personnes ne sont pas prêtes à respecter leur serment, elles devraient démissionner. J'en ai assez de toutes ces raisons invoquées par des fonctionnaires qui divulguent des renseignements qui ne devraient pas l'être. Il y a évidemment des renseignements qu'ils ne sont pas censés divulguer mais qui devraient l'être. Cependant, tant que la loi n'aura pas été modifiée, je n'accepterai pas qu'on l'enfreigne.

Le coprésident (M. Baldwin): M. Robinson avait une question à poser à ce sujet. Je voulais donner la parole au Congrès du travail qui avait des commentaires à faire.

M. Robinson: J'ai deux remarques à faire puis j'en aurai terminé.

Le coprésident (M. Baldwin): Nous pourrions donner la parole à M. McNivean, parce que c'est une question connexe.

M. John McNivean (directeur de la recherche, Congrès du travail du Canada): Monsieur le président, je veux parler de l'affaire Maguire, non pas pour vous faire changer d'idée, mais parce qu'il s'agit d'une affaire qui démontre comment une personne peut être privée d'un droit fondamental en étant classée dans une catégorie. Il s'agit ici du droit à un emploi.

Cet homme travaillait depuis un an et demi pour le CN-CP lorsqu'on l'a affecté à un autre travail. La CRC l'avait classé parmi les risques pour la sécurité. Nous avons porté son cas en arbitrage. On n'a jamais pu débattre la question parce qu'il avait été classé risque pour la sécurité. L'affaire a été portée en Cour d'appel et jusqu'à la Cour Suprême de l'Ontario. Per-

[Texte]

The question as to whether he is a security risk or not has never been examined by anybody. All we have—and the only information that we have—is that when he was 15 years of age he was found guilty of possession of stolen goods. At 16 he was in a car that was stolen, but there were no charges laid. The man is branded for life in his community, in our union, as a security risk and I think all we are saying is that if anybody—I do not give a damn if it is the RCMP or the Pope or anybody else—makes that kind of a determination that affects one of our members, that they have to go somewhere along the line and justify it. That is really what we are asking for, as to whether it be the RCMP or a minister or a deputy minister or some flunkey in the CN-CP, that somewhere they have to justify that thing and if that means looking at the file by the Supreme Court or by anybody else, it should be law that it will be looked at and then these people who are so happy—far too often in my experience—to use hearsay evidence and never present it and never let it be examined to prejudice workers, will stop. As long as that thing is going to be examined by somebody, that RCMP officer who sat in the bar and heard somebody talking about Mr. Maguire talking to somebody else who may have been identified as a red-hot—I was going to say red-hot Tory—Communist . . .

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): We are becoming security risks, Mr. McNivean.

Mr. McNivean: I think this is really the basic point that we have to make that it just cannot be allowed in our society. I think you made a beautiful point. I used to be a chairman of my regional board and we used to have all our meetings in camera. We could not talk about anything and I said to hell with it, it will all be open, it will be public. If one of the civil servants writes a letter to someone saying why something cannot be done, they will say the by-law and everything else. The sky was falling in for six months and all of a sudden my civil servants had to tell the truth. I had to tell the truth. I could not sit in the committee meeting and say all sorts of nasty things about someone or make a decision on zoning and then go out with my halo around my head and say I need God. I had to do it right in front of my constituents. I got sued a couple of times. I won them both, but nevertheless it was good and it was healthy, and I think that is the point you are making. If we are frank and we are honest and it is out front, it is going to be embarrassing politically sometimes, but one thing about constituents, they do not have any adversity to people who are frank and who make an honest mistake in judgment.

An hon. Member: Exactly.

• 1145

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Thank you.

Mr. Robinson, then Mr. Blackburn and then I think that is about our time.

Mr. Robinson: I read some place in Mr. Golden's brief that there was an assumption that in the past, maybe the distant past, there was, in effect, no need for a freedom of information act in that information was available. It is only now, when there seems to be a restriction on making information avail-

[Traduction]

sonne n'a cherché à savoir s'il était ou non un risque pour la sécurité. Tout ce que nous avons pu savoir c'est que lorsqu'il avait 15 ans, il a été trouvé coupable d'un recel d'articles volés. A 16 ans, on l'a trouvé dans une automobile qui avait été volée, mais aucune accusation n'a été portée. Cet homme est marqué pour la vie, aux yeux de la collectivité, du syndicat, il est un risque pour la sécurité et j'estime que si quelqu'un—qu'il s'agisse de la GRC, du pape ou de qui que ce soit—porte ce genre de jugement qui touche un de nos membres, il faut qu'il le justifie. C'est tout ce que nous demandons, qu'il s'agisse de la GRC, d'un ministre, d'un sous-ministre ou d'un employé du CN-CP, il faut que ce jugement soit justifié et s'il faut, pour cela, que la Cour Suprême ou un autre organisme étudie le dossier, cela devrait être précisé dans la loi. On pourra ainsi mettre fin aux agissements de ces personnes qui sont trop heureuses—et cela arrive beaucoup trop souvent selon mon expérience—d'utiliser des oui-dire et de ne jamais laisser les travailleurs lésés examiner les dossiers. Il faut que le cas puisse être révisé. Prenons le cas de l'agent de la GRC qui était assis au bar et qui a entendu dire que M. Maguire était un Rouge, sans aucune allusion ici à vos «couleurs» politiques, . . .

Le coprésident (M. Baldwin): Sinon, nous allons être classés parmi les risques pour la sécurité, monsieur McNivean.

M. McNivean: En fait, ce que nous vous voulons vous faire comprendre, c'est qu'on ne peut tolérer cela dans notre société. Je pense que vous l'avez très bien dit. J'ai déjà été le président de notre groupe régional et nous tenions toutes nos réunions à huis clos. Nous ne pouvions pas parler au grand jour et finalement j'ai décidé que tout serait rendu public. Quand un fonctionnaire écrit à un citoyen afin de l'informer qu'on a rejeté une de ses demandes, il cite les règlements, etc. Ce fut le chaos pendant six mois puis tout d'un coup, mes fonctionnaires se sont mis à dire la vérité. Il fallait que je dise la vérité. Je ne pouvais plus dire de méchancetés lors des réunions, ou modifier le zonage et m'en sortir blanc comme neige. Il fallait que je le fasse au vu et su des électeurs. On m'a poursuivi quelques fois. J'ai gagné les deux fois, mais c'était une bonne chose. Je pense que c'est ce que vous vouliez dire. Si nous sommes francs et honnêtes, ce pourra être embarrassant parfois, mais nos électeurs ne nous en voudront pas d'avoir fait une erreur de jugement si nous l'avions faite franchement et si nous avons toujours été honnêtes.

Une voix: Exactement.

Le coprésident (M. Baldwin): Je vous remercie.

Monsieur Robinson, ensuite M. Blackburn, et ensuite je pense que nous arrêterons.

M. Robinson: J'ai lu quelque part dans le mémoire de M. Golden qu'on supposait que dans le passé, peut-être dans un passé lointain, une loi sur la liberté d'information en fait n'était pas nécessaire dans la mesure où cette information était disponible. Ce n'est seulement que maintenant qu'il semblerait

[Text]

able, that we need the act. That is not really the impression you are trying to create, is it?

Mr. Golden: No, I think the difference between the past and now is not the habit of secrecy, it is the increasing complexity of government with the tremendous growth of facts, if you like, in government and also the increasing sophistication of the public generally and the increase of pressure groups. In other words, it is because of the growth of society that this has become an apparent problem; it is not that it has been public before and is not public now.

Mr. Robinson: I agree with that.

There is just one point and that is that we never really did get an opportunity to discuss the cost of access, although I see that it is referred to in both briefs. Frankly, I agree that reasonable costs should probably be borne by the government, but I think you have to have some limitation on it and not have an open-door policy or a blank cheque. I refer specifically to the CLC brief, their recommendation no. 9 on page 25, where they say:

Applications for information should not be hindered by the costs involved. We believe that review costs should not be chargeable and that the costs of any litigation should be borne by the government.

That is a pretty broad statement. The Rosenberg case in the United States was so complex that, with one person applying for information, my understanding was it was going to cost \$0.25 million just to provide the information on that one case. I think you have to set some kind of limit on this, rather than just make a bald statement that everything should be free. Thank you, Mr. Chairman.

Mr. Kerwin: The point we make is not that everything should be free, but that the determination as to whether you should have access to the document should not be on cost. In other words, the government brands a document as secret and you have to appeal it all the way through the courts. If you are an ordinary citizen living out in Rimouski you are not going to pursue that. Perhaps, if you are the CLC or the CMA or something like that, you have the resources to pursue a specific document. But we do not want to see a situation where, again only large pressure groups have access to things, we want to see everyone have access. If there are photocopying costs, or something, for actually reproducing documents, yes, that is a reasonable cost we feel. The United States, apparently, does not cost a minimal amount but if it is something above so many pages they do put a cost on it. We think that is a reasonable way to approach this.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Mr. Blackburn.

Mr. Blackburn: I have only two questions, Mr. Chairman. The first one directly relates to what Mr. Kerwin has just said. I want to add to it, it is not really a question. Over the years I have been here, and they have not been that many, I have come to realize, and I think most members of the House, at least, and the Senate as well, have come to realize that when it

[Translation]

qu'il y ait des restrictions dans ce domaine et c'est la raison pour laquelle nous avons besoin de cette loi. Ce n'est pas vraiment l'impression que vous essayez de créer, n'est-ce pas?

M. Golden: Non, je crois que la différence entre le passé et maintenant, ce n'est pas cette tendance au secret, c'est la complexité croissante du gouvernement avec cette croissance énorme de données, si vous voulez, au sein du gouvernement et aussi la sophistication croissante du public en général et la croissance des groupes de pression. En d'autres termes, c'est à cause de la croissance de la société que c'est devenu un problème apparent; cela ne veut pas dire que cette information était publique auparavant et qu'elle ne l'est plus maintenant.

M. Robinson: Je suis d'accord.

Il reste que nous n'avons vraiment jamais eu la chance de discuter du coût de cet accès à l'information bien que je vois qu'il en soit question ici dans les deux mémoires. Sincèrement, je conviens que des coûts raisonnables devraient probablement être assumés par le gouvernement, mais je pense qu'il faut imposer certaines limites et ne pas avoir une politique de porte ouverte ou de chèque en blanc. Je me réfère au mémoire de CTC, à la recommandation numéro 9 à la page 25 où il est dit:

Les demandes de renseignements ne devraient pas être restreintes par les coûts. Nous pensons que l'examen devrait être gratuit et que les coûts de tout litige devraient être assumés par le gouvernement.

C'est aller un peu loin. L'affaire Rosenberg aux États-Unis a été si complexe, que si je comprends bien, une simple demande de renseignements sur cette affaire pourrait coûter \$250,000! Il faut imposer certaines limites, plutôt que de dire simplement que tout devrait être gratuit. Je vous remercie, monsieur le président.

M. Kerwin: Nous ne disons pas que tout devrait être gratuit, mais que la procédure servant à déterminer si vous pouvez avoir accès à un document ne devrait rien coûter. En d'autres termes, si le gouvernement vous dit qu'un document est secret, il vous faut faire appel de cette décision devant les tribunaux. Si vous êtes simple citoyen résidant à Rimouski, vous n'irez pas plus loin. Si vous représentez le CTC ou l'ACM ou un organisme de ce genre, vous avez les moyens d'aller jusqu'au bout. Mais nous ne voulons pas qu'une fois de plus seuls les groupes de pression importants aient succès à ces documents. Nous voulons que tout le monde y ait accès. S'il y a des coûts de photocopie, des coûts de reproduction des documents, alors oui, nous pensons qu'il faut faire payer un coût raisonnable. Apparemment, aux États-Unis on ne vous fait pas payer si c'est un coût minime, mais si cela dépasse un nombre donné de pages, on vous fait payer. Nous pensons que c'est une méthode raisonnable.

Le coprésident (M. Baldwin): Monsieur Blackburn.

M. Blackburn: Je n'ai que deux questions à poser, monsieur le président. La première se rapporte directement aux propos de M. Kerwin. Il ne s'agit pas vraiment d'une question mais plutôt d'un commentaire supplémentaire. Au cours de mes années ici, et elles ne sont pas si nombreuses, je me suis rendu compte comme la plupart des autres députés de la Chambre, je

[Texte]

comes to lobbying on the Hill it is obvious that only those groups, or largely only those groups who can afford to pay high-priced lawyers, high-priced accountants, high-priced lobbyists, ever get through the door of the tower on the Hill. They are experts in their field, they deserve to be paid well. I am not arguing that point.

Mr. Robinson: Like the groups we have today.

Mr. Blackburn: Yes. I am not excluding the CLC, I am not excluding the Writers, at this point, but there are a lot of small groups across this country who have virtually no funds at all. Surely, there should be some financial mechanism by which these smaller groups, who are lacking in funds, who are lacking in expertise because they cannot afford expertise, should have the same right as the CLC and the Periodical Writers Association, the Canadian Bar Association, the Canadian Manufacturers Association, et cetera, et cetera, they should have the same democratic right to access vis-à-vis government information. That is the first point I am talking about. If we are going to have a freedom of information bill then, damn it all, we have to make it democratic. We have to make it democratic in the sense that everybody has equal access to it, and that involves costs.

• 1150

The other thing is, the judicial review I support. Unless you have a judicial review, even if that means going to the Supreme Court of Canada, your inquiries could fall on deaf ears and you could be shunted away again unless you have a high-powered lobbyist here in Ottawa to do some very intricate work for you. I think there is a relationship here between the costs involved and the judicial review, and I agree with both.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Of course, we always have a provision that the constituents can always have high-priced lawyers like Mr. Robinson . . .

Mr. Golden: Senator Forsey has with great emphasis made the point that he disagrees with those who would leak information, and would appeal to their own higher instincts. I am not stating, nor have I stated nor should I be taken to have stated, that I agree with any unlawful leaking. I pointed out that leaks of all kinds, and I mean lawful and unlawful, are so commonplace that they can be taken as being accepted, not in the sense of being condoned but that they are commonplace and, therefore, I say that we accept the fact that it happens.

The Joint Chairman (Senator Forsey): That is precisely one reason for wanting this legislation.

Mr. Golden: Yes, certainly. That is the thing that struck me the most when the Senator was making the remark. Not only is it a hallmark of this kind of legislation that what now is a leak would become normally accessible information, but I question even now, given the state of the law as it exists, that all the things people complain about, leaks, all the brown envelopes, are necessarily illegal. They have been described a

[Traduction]

suppose, ainsi que les membres du Sénat, que seuls les groupes de pression puissants qui peuvent s'offrir des avocats de haute volée, des comptables et des démarcheurs à prix d'or, réussissent à se faire entendre ici. Ce sont des experts dans leur domaine et ils méritent d'être bien payés. Je n'en disconviens pas.

M. Robinson: Comme les groupes que nous avons aujourd'hui.

M. Blackburn: Oui. Je n'exclus pas le CTC, je n'exclus pas l'autre Association non plus, mais il y a beaucoup de petits groupes au pays qui n'ont pratiquement pas de fonds du tout. Il devrait y avoir un mécanisme financier qui permettrait à ces petits groupes, qui manquent de capitaux, qui manquent d'experts car ils ne peuvent s'offrir ces experts, d'avoir le même droit que le CTC et l'Association de rédacteurs de périodiques, l'Association du Barreau canadien, l'Association des manufacturiers canadiens, etc. Ils devraient avoir le même droit démocratique d'accès aux documents du gouvernement. C'est mon premier point. Si nous devons avoir un projet de loi de liberté d'information, il faut grand Dieu qu'il soit démocratique. Il faut qu'il soit démocratique dans le sens où tout le monde puisse avoir accès à cette information, et cela coûte de l'argent.

Je voudrais également parler de l'examen judiciaire, procédure que j'appuie. En l'absence d'un examen judiciaire, même si cela exige de porter l'affaire devant la Cour Suprême du Canada, vos requêtes tomberont dans l'oreille d'un sourd et vous risquez d'être à nouveau écarté, sauf si une personne très influente peut exercer pour vous des pressions ici à Ottawa. Je crois qu'il existe un rapport entre les coûts et la révision judiciaire, et je suis d'accord pour que les deux soient maintenus.

Le coprésident (M. Baldwin): Bien sûr, il existe une disposition selon laquelle les commettants peuvent s'adresser à des avocats aussi cotés que M. Robinson . . .

M. Golden: Le sénateur Forsey a indiqué avec beaucoup d'insistance qu'il n'est pas d'accord avec ceux qui laissent filtrer certains renseignements et s'en remettent à leurs propres intuitions. Je ne dis pas, je ne l'ai pas dit et je refuse que l'on suppose que j'ai dit que j'admettais les fuites illégales. J'ai simplement souligné que, légales ou pas, les fuites sont une chose fréquente que l'on peut considérer comme admises. Il n'est pas question de les excuser, mais elles sont choses fréquentes et je dis simplement que nous devons accepter le fait qu'elles existent.

Le coprésident (sénateur Forsey): C'est précisément une des raisons pour lesquelles nous avons besoin d'une telle loi.

M. Golden: Certainement. C'est ce qui m'a frappé le plus lorsque le sénateur a pris la parole. Non seulement ce type de loi ne se distinguera pas seulement par le fait que ce qui est actuellement considéré comme une fuite sera désormais considéré comme un renseignement accessible, mais, compte tenu de la présente loi, je me demande si les cas dont tous les gens se plaignent, les fuites, les enveloppes brunes, etc. sont néces-

[Text]

couple of times in recent weeks as being unlawful. They are only unlawful if they contravene the Official Secrets Act and the Official Secrets Act does not make every disclosure of information unlawful. So the right to know, which I say now exists, when we need legislation simply to tell other people that it exists, to tell the politicians and the public servants that it really is there anyway with that declaration, would mean in effect that even now we have a right to a lot of the information that senior public servants may not wish junior public servants to disclose. What they are doing, of course, is breaching their contract of employment much more than they are breaching any law.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): What you are saying is that you plead guilty to the charge but that you use the reasons as mitigation of sentence, to get your sentence reduced.

Mr. Golden: I never plead guilty to anything.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): You are in the wrong business. In any event, maybe in some months from now, in the leading case of *Regina v. Worthington*, we may have some better idea.

Thank you all very much for appearing here. We have had two first-rate briefs. I am sure my Co-Chairman will agree with me on that.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Indeed, yes.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): We are very pleased indeed that you came. Thank you.

[Translation]

sairement illégaux. A deux reprises au cours des dernières semaines, on a parlé d'illégalité. Est illégal tout ce qui enfreint la Loi sur les secrets officiels et cette loi ne déclare pas illégale n'importe quelle divulgation de renseignements. Le droit de savoir existe, et nous avons besoin d'une loi pour informer la population, les hommes politiques et les fonctionnaires que ce droit existe. Cela signifie que nous avons le droit à des renseignements que les fonctionnaires supérieurs ne souhaitent peut-être pas divulger. Il est évident que c'est davantage leur contrat d'emploi que la loi qu'ils enfreignent.

Le coprésident (M. Baldwin): Vous dites que vous plaidez coupable de ce dont vous êtes accusé, mais vous invoquez des circonstances atténuantes pour obtenir une réduction de votre peine.

M. Golden: Je n'ai jamais plaidé coupable à quoi que ce soit.

Le coprésident (M. Baldwin): Quoi qu'il en soit, vous n'êtes pas à votre place. Peut-être que d'ici quelques mois, à l'issue de l'affaire *Regina contre Worthington*, nous aurons une meilleure idée de tout cela.

Merci beaucoup d'avoir comparu devant ce Comité. Vous nous avez procuré deux mémoires de qualité. Je suis certain que le coprésident sera d'accord avec moi.

Le coprésident (sénateur Forsey): Assurément.

Le coprésident (M. Baldwin): Nous sommes très heureux que vous soyez venu. Merci.

APPENDIX "RSI-9"

APPENDICE «RSI-9»

SUBMISSION BY
THE PERIODICAL WRITERS ASSOCIATION OF
CANADA
AND
THE WRITERS' UNION OF CANADA
TO
THE JOINT SENATE COMMONS COMMITTEE
ON REGULATIONS AND
OTHER STATUTORY INSTRUMENTS

MÉMOIRE PRÉSENTÉ PAR
LA PERIODICAL WRITERS ASSOCIATION OF
CANADA
ET
LA WRITERS' UNION OF CANADA
AU
COMITÉ MIXTE PERMANENT
DES RÈGLEMENTS ET AUTRES
TEXTES RÉGLEMENTAIRES

March 21, 1978

21 mars 1978

1. Introduction

The Writers' Union of Canada and the Periodical Writers Association of Canada are jointly submitting this Brief to the Standing Joint Committee on Regulations and Other Statutory Instruments in the hope and belief that its combined experience and insights will be of real assistance to the Committee in its many endeavours to secure for all Canadians greater access to information held by and on behalf of Government.

The Writers' Union of Canada is an organization consisting of 300 professional writers residing in virtually every community of this country. In their work, members of the Writers' Union of Canada often seek information gathered and kept by our Government for the purpose of political analysis, historical research and even factual research for use in writing fiction.

The Periodical Writers Association of Canada, with 140 members, is a national organization of professional writers whose prime occupation is the writing of articles for magazines and newspapers both in this country and abroad. The work of its members covers every field of journalism including the writing of political analysis, historical material, current affairs, and the arts.

2. Scope of this Brief

While our organizations take vigorous exception to a number of statements contained in the Green Paper published by the Secretary of State in June 1977, we do not wish to be distracted in our presentation by those misconceptions. Accordingly, we will attempt to focus on some basic principles which we feel are essential in the determination of your Committee whether or not they are pointed out for discussion by the Green Paper. We have not found it necessary to deal with all topics raised by the Green Paper or indeed by other commentators. We prefer to deal with matters of principle, or administrative matters so closely related to principle that they cannot be ignored. Our failure to discuss some matters raised by the Green Paper should not be taken as either agreement or disagreement with its suggestions.

1. Introduction

La Writers' Union of Canada et la Periodical Writers Association of Canada soumettent conjointement le présent mémoire au comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires, dans l'espoir que la mise en commun de leur expérience et de leurs connaissances aidera véritablement le comité dans les efforts qu'il déploie pour améliorer l'accès de tous les Canadiens aux documents du gouvernement.

La Writers' Union of Canada est une association qui groupe 300 écrivains professionnels vivant dans différentes villes du pays. Les membres de la Writers' Union of Canada cherchent souvent à obtenir des renseignements recueillis et conservés par le gouvernement à des fins d'analyse politique, de recherche historique, voire même de la recherche anecdotique pour les romans.

La Periodical Writers Association of Canada, qui compte 140 membres est une association nationale d'écrivains professionnels qui s'occupent principalement à rédiger des articles pour des revues et des journaux publiés au Canada et à l'étranger. Le travail de ses membres couvre tous les domaines du journalisme, et, notamment, la politique, l'histoire, l'actualité et les arts.

2. Portée du mémoire

S'il est vrai que nos associations s'opposent vigoureusement à plusieurs déclarations que l'on trouve dans le Livre Vert publié par le Secrétariat d'État en juin 1977, nous ne voulons pas que l'orientation de notre mémoire en soit pour autant faussée. Nous nous efforcerons donc de nous concentrer sur certains principes fondamentaux sur lesquels nous jugeons essentiel que votre Comité se penche, qu'ils soient ou non présentés pour discussion dans le Livre Vert. Nous n'avons pas cru bon de traiter de tous les sujets abordés par ses auteurs ou par d'autres commentateurs. Nous préférons nous limiter à des questions de principe, ou à des questions administratives qui s'y rattachent de si près qu'il nous serait impossible de ne pas en tenir compte. Il ne faudrait pas interpréter notre silence sur

3. *The Right to Know*

"The right of Canadians to full, objective and timely information and the obligation of the State to provide such information about its programs and policies be publicly declared and stand as the foundation for the development of new government policies in this field . . ."

(The Task Force on Information, August 29, 1969)

We understand that the foregoing is the policy of the present Government of Canada.

It is our conviction that the right to know exists. It is a positive right. We believe that a vast majority of Canadians, supported by almost all of the political leaders in the country, agree with the concept of free access to information kept by all governments for public purposes.

In spite of these facts, those seeking greater access to public information have found themselves in the position of supplicants requesting legislation to enable the exercise of rights which they already have. Ignoring for a moment the merits of free access, the question becomes, by what process has this right been eroded to such an extent that legislation is required to restore it. "What are some of the unfortunate results of our system? First of all, it creates confusion and uncertainty within the administration itself. On the one hand, many officials have a genuine desire to keep the public informed. But on the other, the oath of secrecy and the Official Secrets Act cause them to fear releasing information. When in doubt they play safe by withholding it."⁽¹⁾

This comment by Professor Donald C. Rowat, accurately summarizes the dilemma of most public servants who are faced with habitual and historic reluctance on the part of their superiors to furnish what is loosely called government information upon the demand of non-government personnel. The fear is further reinforced by the reluctance of politicians to have information released which is detrimental to their political position.

In this respect the Green Paper seems inordinately preoccupied with these types of concerns, that is, the concerns of politicians.

Faced as we are with institutional pressures, political realities and the demand by the public for access to an increasing volume of important and useful information gathered at public expense for the making of policies or for the purpose of administering its many statutes, legislation is required to reverse the tendency to secrecy.

Obviously the first requirement of any legislation will be to reinforce the existing right to know with a positive declaration in at least the same ringing terms as the Task Force quoted above. Given that the right to know already exists, it naturally follows that the onus of restricting that right falls on those seeking to narrow or limit it. It is totally inappropriate that we

certaines propositions du Livre Vert comme un assentiment de notre part.

3. *Le droit de savoir*

Soient publiquement déclarés le droit des Canadiens à une information complète, objective et divulguée en temps utile ainsi que l'obligation de l'État à dispenser cette information sur ses programmes et politiques et que cette déclaration constitue désormais le fondement de nouvelles politiques gouvernementales en ce domaine.

(Le groupe de travail sur l'information gouvernementale, 29 août 1969)

Nous croyons comprendre que l'énoncé ci-dessus constitue la politique du gouvernement actuel du Canada.

Nous sommes convaincus que le droit de savoir existe. C'est un droit indéniable. Nous croyons que la vaste majorité des Canadiens, appuyée par presque tous les chefs politiques du pays, reconnaissait le bien-fondé du concept de la liberté d'accès aux documents conservés par tous les gouvernements dans l'intérêt public.

En dépit de ces faits, les promoteurs d'une politique d'accès aux documents du gouvernement se sont vus obligés de supplier ce dernier d'adopter une loi leur garantissant l'exercice d'un de leurs droits fondamentaux. Laissons de côté, pour un moment, la question de la valeur de ce droit d'accès aux documents du gouvernement et demandons-nous comment ce droit a été dénigré de façon à justifier l'adoption d'une loi visant à le protéger. «Quels sont certains des résultats néfastes de notre système? Premièrement, il engendre confusion et incertitude au sein du gouvernement lui-même. D'une part, de nombreux représentants gouvernementaux désirent vraiment informer le public. Par contre, le serment du secret et la Loi sur les secrets officiels les empêchent de révéler certains renseignements. En cas de doute, ils s'abstiennent de le faire pour se protéger».⁽¹⁾

Ce commentaire de M. Donald C. Rowat, résume bien le dilemme qui se pose à la plupart des fonctionnaires dont les supérieurs sont, par habitude ou nécessité, devenus réticents à révéler ce qu'on appelle des renseignements gouvernementaux à la demande de personnes de l'extérieur. Cette crainte est renforcée par l'hésitation des hommes politiques à révéler des renseignements qui pourraient nuire à leur carrière politique.

À cet égard le Livre Vert semble trop se préoccuper des inquiétudes des hommes politiques.

Attendu que nous devons faire face aux pressions des institutions, aux réalités politiques et à la demande du public qui veut avoir accès à un volume croissant de renseignements importants et utiles recueillis à ses frais afin d'élaborer des politiques ou d'assurer l'application de nombreuses lois, une mesure législative s'impose pour renverser le cours de cette tendance au secret.

Évidemment, toute mesure législative devra d'abord renforcer le droit établi de s'informer, par une déclaration explicite, formulée au moins, dans des termes aussi énergiques que celle du groupe de travail citée ci-dessus. Étant donné que le droit de s'informer est déjà établi, il en résulte naturellement que l'obligation de le restreindre incombe à ceux qui cherchent à le

should be presented with a series of proposed exemptions, whether they are broad or narrow, and be invited to debate our right to that information. The process, rather, is the reverse.

As has been pointed out in the Green Paper, this process requires a balancing of interest. Both interests are interests held by the Canadian public. The government is not an adversary to the people of this country.

The public's right to know must be balanced on occasion with the public's to have an efficient and effective government. No government claim to a right of secrecy can be allowed to exist if the sole motive for the claim is efficiency in being able to deal with the Canadian public. The obvious exceptions of national security and defence, and certain law enforcement interests, will be agreed by the Canadian public to carry an obligation of secrecy.

Our emphasis is therefore that the right to know exists as a positive right in our parliamentary democracy as a natural outflow of the public and democratic nature of our governmental institutions. We reject the thought that we are required to establish that right anew. The responsibility therefore rests on government to find effective means to restore what has been eroded through the evolution of a complex and growing public service.

4. *Public Servants and Politicians*

We have always prided ourselves in Canada on an effective, efficient and neutral public service. Our public service does not change with governments. While Ministers of the Crown have the right and indeed the duty to direct the affairs of their department according to programmes and policies coming from their political mandate, we expect that the contribution of the public service will be to administer and to advise free from political considerations. Information and the analyses and opinion concerning that information are gathered for public purposes as opposed to partisan political purposes.

The Green Paper appears to have distorted the concept of public service neutrality and privacy of decision-making by Cabinet as a justification for refusing public access to information and analyses gathered and given by public servants. The Green Paper states, "the corollary to this privacy of decision has been the insistence on ministerial responsibility. If advisors are to remain anonymous and protected, those who take decisions must bear the brunt of public scrutiny and public responsibility. Since a major function of democratic political institutions is to ensure accountability, the focal point for exercising control is through the ministerial function".

An examination of the history of parliamentary institutions reveals that ministerial responsibility cannot be used to justify secrecy at the public service level. A number of learned authors have pointed out that the doctrine of ministerial responsibility has grown from the need to separate the monarch from the government of the state. The concept arose

réduire ou à le limiter. Il est complètement inapproprié de nous présenter un ensemble de projets d'exemptions étendues ou restreintes, et de nous demander de discuter notre droit d'obtenir ces renseignements. Il faudrait faire l'inverse.

Comme on l'a signalé dans le Livre Vert, le processus exige qu'on établisse un équilibre entre les intérêts en cause. Les intérêts sont, les uns les autres, ceux du public canadien. Le gouvernement n'est pas l'adversaire du peuple canadien.

Occasionnellement, le droit du public de s'informer doit être considéré par rapport à son droit d'avoir un gouvernement compétent et efficace. On ne doit pas permettre à un gouvernement de revendiquer le droit de s'entourer du secret, si le seul motif de cette revendication est l'habileté à trouver les moyens de s'y prendre avec le public canadien; ce dernier admettra qu'on est obligé de s'entourer du secret, dans le cas évidemment exceptionnel de la sécurité et de la défense nationales, et de certaines autorités qui assurent l'application des lois.

Par conséquent, nous insistons sur le fait que le droit de s'informer a été établi en tant que droit formel dans notre démocratie parlementaire, et qu'il découle naturellement du caractère démocratique de nos institutions gouvernementales. Nous rejetons l'idée que nous sommes appelés à établir ce droit à nouveau. Par conséquent, il incombe au gouvernement de trouver des moyens efficaces de restaurer ce qui a été érodé par l'évolution d'une fonction publique complexe dont les services s'accroissent.

4. *Les fonctionnaires et les hommes politiques*

Au Canada nous nous sommes toujours enorgueillis d'avoir une Fonction publique efficace, compétente et neutre. Notre Fonction publique ne change pas avec les gouvernements. Tandis que les ministres d'État ont le droit et, en fait, le devoir de diriger les activités de leur ministère conformément aux programmes et aux politiques qui entrent dans le cadre de leur mandat politique, nous envisageons que la Fonction publique aura un rôle administratif et consultatif qu'elle devra remplir sans aucune considération politique. Les renseignements, les analyses et les opinions au sujet de ces renseignements sont réunis à des fins publiques, par opposition aux objectifs de sectarisme politique.

Le Livre Vert semble avoir dénaturé le principe de la neutralité de la Fonction publique et du secret attaché au processus décisionnel au niveau du Cabinet, comme justification pour refuser au public l'accès aux renseignements et aux analyses recueillis et communiqués par des fonctionnaires. Le Livre Vert déclare: «Le corollaire du secret rattaché à cette prise de décision est l'insistance sur la responsabilité ministérielle. Afin que les conseillers gardent l'anonymat et soient protégés, ceux qui prennent les décisions doivent en prendre l'entière responsabilité devant le public. Une des principales fonctions des institutions politiques démocratiques étant d'assurer la responsabilité, le contrôle s'exerce essentiellement par le biais de la fonction ministérielle».

L'étude de l'histoire des institutions parlementaires révèle que la responsabilité ministérielle ne peut pas être employée pour justifier le secret au niveau de la fonction publique. Un certain nombre d'auteurs, versés dans ces questions, ont signalé que la doctrine de responsabilité ministérielle a résulté de la nécessité de séparer le monarque du gouvernement du

so that the Minister rather than the sovereign accepted political responsibility for acts done in the name of the sovereign within the sphere of the Minister. Following the Reform Acts this doctrine became an important vehicle for asserting the sovereignty of the people. The monarch could only act on the advice of his Ministers and the Minister became accountable to Parliament for his advice to the sovereign.

Historically then, the doctrine provides that the Minister takes responsibility for the advice tendered *by him*, and not advice tendered *to him* as the Green Paper implies.⁽²⁾

Governments always give information. The information is furnished in a number of ways and is either furnished by Ministers through Parliament or through a myriad of parliamentary institutions. Information is often given in order to support the political position of the governing party. Such information, of course, is furnished by the public service in the normal course of its duties of advising on policy and administration. We do not complain about the giving of information.

No less than the giving of information, the withholding of information is also a political act. It is well known that government will release information which furthers its political position and will withhold information which does not. To the extent that it does so, it creates the reverse of what the Green Paper is so concerned to prevent—the politicization of the public service. The public service may be neutral, but the public service should be the first to insist that all of its work be publicly available as a defence against its work being used for political purposes.

The Green Paper stresses the need for anonymity in the public service to guard against public servants being unfairly attacked in political debate. The point is properly made that Ministers are accountable for the policies and administration of their departments. However, knowledge of the basis of decision-making does not change that responsibility. Furthermore, it is a parliamentary convention that the public servants are not attacked by politicians, either government or opposition members. There is no reason why that convention cannot exist even if the identity or ideas of the public servant are known.

As we have shown, ministerial responsibility is designed to protect the public, and not the public servant. The public servant is adequately protected by the convention against indulging in personal attacks and by the tradition of ministerial responsibility. Such protection in no way requires that the information upon which he gives his advice or his advice be kept secret. In fact, the ability of the government to selectively keep secret this information will result in the public servants becoming used for political ends, a result which all Canadians regard as undesirable.

It was no accident that the acknowledged purpose of the American Freedom of Information Act was to increase Executive accountability to Congress. We find it very strange that the Green Paper would argue that “to open up the decision-making process to public scrutiny in such a way as to diffuse

pays. Ce principe avait été posé afin que le ministre, plutôt que le souverain, assume la responsabilité politique des actions accomplies au nom du souverain dans le cadre des responsabilités du ministre. Après l'adoption des lois dites *Reform Acts*, cette théorie a grandement contribué à l'affirmation du caractère souverain du peuple. Le monarque ne pouvait plus agir que sous les conseils de ses ministres, lesquels devaient rendre compte au Parlement des conseils qu'ils prodiguaient au souverain.

Selon l'histoire, la doctrine prévoit que le ministre assume la responsabilité des conseils *qu'il fournit*, et non pas de ceux *qu'il reçoit*, comme le laisse entendre le Livre Vert.⁽²⁾

Le gouvernement fournit toujours des renseignements. Ils sont diffusés de nombreuses façons, soit par les ministres, soit par une multitude d'organismes parlementaires. Ils servent souvent à raffermir l'accise politique du parti au pouvoir. Ils sont évidemment divulgués par la Fonction publique dans le cadre normal de ses fonctions qui consistent à fournir des données sur la politique et l'administration. Nous ne nous opposons nullement à la divulgation de renseignements.

D'autre part, le fait de retenir les renseignements est un geste tout aussi politique que celui qui consiste à en donner. Il est bien connu que les gouvernements divulguent les renseignements qui flattent leur image politique et retiennent les autres. De cette façon, ils font exactement ce que le Livre Vert entend empêcher, soit la politisation de la Fonction publique. Cette dernière peut être neutre, mais elle doit aussi être la première à insister pour que tout le travail qu'elle effectue puisse être divulgué publiquement afin de ne pas servir à des objectifs politiques.

Le Livre Vert souligne la nécessité de l'anonymat de la Fonction publique afin de protéger les fonctionnaires contre de déloyales attaques dans l'arène politique. Il est clairement établi que les ministres doivent rendre compte des lignes directrices et de l'administration de leur ministère. Toutefois, la connaissance du fondement du processus de prise de décision ne change rien à cette responsabilité. En outre, selon une convention parlementaire, les fonctionnaires ne doivent pas subir d'attaques des hommes politiques, qu'ils soient du parti au pouvoir ou de l'opposition. Il n'y a aucune raison pour que cette convention ne soit pas respectée, même si l'identité ou l'idéologie politique des fonctionnaires sont connues.

Comme nous l'avons montré, la responsabilité ministérielle a pour objet de protéger le public et non pas le fonctionnaire. Ce dernier est adéquatement protégé par la convention qui le garantit des attaques personnelles et par la tradition de la responsabilité ministérielle. Pour en bénéficier, il n'est nullement nécessaire que les renseignements sur lesquels le fonctionnaire se prononce ou même son point de vue soient gardés secrets. En réalité, si le gouvernement était en mesure d'assurer, de façon sélective, le caractère secret de ces renseignements, les fonctionnaires serviraient des fins politiques, tactique que tous les Canadiens réprouvent.

Ce n'est pas par hasard que l'objectif déclaré de la loi dite *American Freedom of Information Act* ait consisté à accroître la responsabilité qu'a le pouvoir exécutif de rendre des comptes au Congrès. Il nous semble très étrange que le Livre Vert affirme qu'«En livrant le processus décisionnel à l'examen du

responsibility risks diminishing the power of Parliament and the public to hold to account the powers of government".⁽³⁾

5. *Cabinet Secrecy—The Limits of Confidentiality*

Among the exemptions recommended by the Green Paper is one excluding documents, the disclosure of which or the release of information in which might "disclose a confidence of the Queen's Privy Council for Canada". This is a direct reflection of the convention that the deliberations of the Cabinet are confidential.

The tradition of secrecy of Cabinet deliberations is part of the convention of Cabinet solidarity. Again a return to history tells us that this tradition emerged out of the development of the executive branch of government from a tool of royal policy to a body responsible to a sovereign parliament.

When the monarch personally chose and dismissed Ministers solely on the basis of whether they were willing to implement his will, unity among themselves was irrelevant, but when they were required to formulate and implement their own party's policies it was considered necessary that they should present a unified front and take collective responsibility for policy. Otherwise, in their continuing struggle with the monarch, advantage could be taken of internal divisions, and they would have less chance of persuading Parliament to follow their lead. Walpole was the first Prime Minister to require his Ministers to preserve a public front of unanimity.⁽⁴⁾

Cabinet secrecy was designed to protect information *coming out* of Cabinet and not information *going into* Cabinet. Any attempt to extend that concept to cover the work of public servants, even when they are advising Cabinet, is fallacious. Since it is the decision of a responsible Cabinet which results in legislation binding all citizens of this country, the advice given to Cabinet Ministers and the factual basis therefor is clearly one of the most important matters for public scrutiny.

We can vote for the members of Parliament only once in each five year period. An election is an evaluation of past performance and of future prospects presented by competing parties. A parliamentary debate on a particular piece of legislation depends on a different set of criteria and the debate will not serve the Canadian interest well unless the facts and advice available to Cabinet can be made available to all participants. Since to some extent almost every piece of information gathered by the public service can be used in the formulation of policy-making by Cabinet, any limitation of access based on the distortion of the doctrine of Cabinet secrecy would inevitably seep down to the lowest levels of the public service and to the most insignificant bits of information. It would be better that restrictions be created in line with the actual tradition.

public de façon à partager la responsabilité, on risque d'affaiblir le pouvoir qu'ont le Parlement et le public d'exiger que les instances gouvernementales rendent compte de leur administration». ⁽³⁾

5. *Secret attaché aux travaux du cabinet—Les limites du caractère confidentiel*

Parmi les exemptions qui font l'objet de recommandations au Livre Vert, il s'en trouve une qui exclue les documents dont la publication «dévoierait une communication confidentielle du Conseil privé de la Reine pour le Canada». C'est une conséquence directe de la convention qui veut qu'on respecte le caractère secret des délibérations du Cabinet.

La tradition qui garantit le caractère secret des délibérations du Cabinet découle de la convention qui confirme la solidarité ministérielle. L'histoire nous montre encore que cette tradition est née grâce à la constitution du pouvoir exécutif du gouvernement, qui, du statut d'instrument de la politique royale qu'il avait, est passé à celui d'organisme responsable devant un parlement souverain.

À l'époque où un monarque choisissait et congédiait lui-même les ministres en fonction seulement de leur soumission à sa volonté, leur cohésion importait peu, mais lorsque les ministres étaient chargés de formuler et d'appliquer les politiques de leur propre parti, on a cru qu'ils devaient présenter un front uni et assumer une responsabilité collective en matière de politique. Autrement, dans leur lutte constante avec le monarque, on pourrait profiter des divisions internes et la possibilité de convaincre le Parlement à suivre leur initiative serait moins forte. De tous les premiers ministres, Walpole a été le premier à exiger à ses ministres de présenter au public un front caractérisé par l'unanimité.⁽⁴⁾

Le secret attaché aux travaux du Cabinet devait empêcher aux renseignements de *sortir* du conseil des ministres et non d'y *entrer*. Ce serait commettre une erreur que d'essayer d'élargir ce concept pour qu'il comprenne le travail des fonctionnaires, même lorsque ceux-ci donnent des conseils au Cabinet. Puisque la décision d'un Cabinet responsable se traduira par une loi à laquelle seront soumis tous les citoyens, les conseils donnés aux ministres du Cabinet et, en conséquence, tous les renseignements qui s'y rapportent sont évidemment des questions des plus importantes qu'il importe de soumettre à l'examen du public.

Nous ne pouvons élire les membres du Parlement qu'une fois tous les cinq ans. Les élections constituent une appréciation du rendement antérieur et des possibilités qu'offrent les partis en concurrence face à l'avenir. Les délibérations parlementaires sur une loi particulière sont axées sur un ensemble de critères particuliers et l'intérêt des Canadiens ne sera pas bien servi si au cours des délibérations, tous les intéressés n'ont pas accès aux renseignements et aux conseils donnés au Cabinet. Puisque dans une certaine mesure presque tous les renseignements recueillis par la Fonction publique peuvent servir au Cabinet en vue de l'établissement de politiques, toute restriction quant à l'accès aux renseignements fondée sur une conception fautive de la doctrine du secret attaché aux fonctions du Cabinet se propagerait inévitablement jusqu'aux niveaux les moins élevés de la Fonction publique et aux renseignements les plus ano-

6. *The Value of Freedom of Information*

The freedom of information debate, if there is a debate, has turned upon the means and procedures and not upon the value of broadening access to government information. Each author, each commentator and indeed the Green Paper recites the virtues of expanding the information marketplace. We do not intend to repeat the more obvious virtues even though some of them are among the most important.

First and foremost, withholding public information is wrong. It is wrong as a matter of principle. It is also wrong as a strategy, because in a number of practical ways the information becomes known. Government and public servants will inform the public of facts which are intended to be restricted where they felt it important that they do so.⁽⁵⁾ Making information available in an orderly and meaningful way tends to reduce the creation of artificial issues and to force the public figures to concentrate their energies and resources on a debate upon the actual facts as opposed to a debate on "why was this kept secret?".

As we have already pointed out, executive responsibility and responsiveness can be enhanced by the sharing of information. Not only will the debate in the House of Commons be sharpened and made more incisive and more to the relevant point but the work of the public servants who advise the Ministers will undoubtedly be improved in the knowledge that the work produced will be held up to public scrutiny.

Information is shared by government on a voluntary basis in a number of selected ways. "Information management" or "news management" are almost pejorative terms for a very common effort of trying to gain media support, and through the media support, and through the media, public support for government policies. Leaks, background briefings, publication of factual material, Minister's statements and publications of major reports form a hierarchy of information volunteered by government agencies.

In Canada informal information is only available to a select few who have cultivated specific relationships with specific persons but such a concept of free flow of information should be on a much broader basis.⁽⁶⁾

In addition, information is developed in exchange for liaison and support of business and special interest groups through various means including consultative committees and specific information shairing projects. Selected and limited groups of people and individuals are also given information in certain ways to achieve specific purposes. Public servants are responsive to the needs of those who they feel share their objective either for a particular moment or on a long term basis. All of this is perfectly acceptable—as far as it goes.

Freedom of Information Acts in other countries⁽⁷⁾ have encouraged not only greater access to written information but

dins. Il vaudrait mieux que les restrictions soient établies en fonction de la tradition même.

6. *Importance de la liberté d'information*

Lorsqu'il est question de liberté d'information, on pense aux procédés et aux méthodes et non à l'avantage qu'il y aurait de permettre un plus grand accès aux renseignements gouvernementaux. Tous les auteurs, tous les observateurs et même le Livre Vert font valoir les avantages qui résulteraient de l'expansion du domaine de l'information. Nous n'avons pas l'intention de répéter les avantages les plus évidents même si certains d'entre eux sont parmi les plus importants.

D'abord et avant tout, il est erroné de refuser de communiquer des renseignements. Par principe. Comme tactique, c'est également erroné de retenir des renseignements puisque, grâce à certains moyens pratiques, on finit par les obtenir. Le gouvernement et les fonctionnaires aviseront le public quant aux renseignements auquel l'accès doit être limité lorsqu'on estime qu'il est important de le faire.⁽⁵⁾ La divulgation ordonnée et utile de renseignements tend à restreindre la création de problèmes artificiels et à faire en sorte que les personnalités consacrent leurs énergies et leurs ressources à discuter des faits réels au lieu de passer leur temps à se demander «pourquoi a-t-on caché cela?»

Comme nous l'avons déjà signalé, le partage des renseignements peut faire en sorte que les responsabilités et la capacité de l'exécutif de répondre aux questions qu'on leur pose seront plus grandes. Non seulement les délibérations dans la Chambre des communes deviendront plus pénétrantes et plus pertinentes, mais le travail des fonctionnaires qui conseillent les ministres sera sans doute meilleur parce qu'on saura que le public pourra l'étudier.

Le gouvernement utilise un certain nombre de méthodes choisies dans la divulgation spontanée de renseignements. Les expressions «Gestion de l'information» ou «gestion des nouvelles» sont presque péjoratives puisqu'il s'agit tout simplement d'essayer d'obtenir l'appui des organes d'information et, par leur truchement, l'appui du public en matière de politiques gouvernementales. Les organismes gouvernementaux donnant spontanément des renseignements par le biais des fuites, ainsi que par des séances d'information, la publication de données, de déclarations de ministres et de rapports importants.

Au Canada, des renseignements officiels ne sont disponibles qu'à un petit nombre de personnes choisies qui entretiennent des rapports privilégiés avec certains individus, mais on devrait donner à cette notion de liberté d'information une portée beaucoup plus grande.⁽⁶⁾

Par ailleurs, les comités consultatifs et les responsables de projets relatifs au partage des renseignements sont deux des divers moyens permettant de l'information pour resserrer les liens avec les entreprises et les groupes particuliers et obtenir leur appui. De petits groupes sélectifs de personnes ainsi que des particuliers perçoivent également des renseignements à des fins précises. Les fonctionnaires doivent répondre aux besoins de ceux qui, à leur avis, partagent leur objectif à un moment donné ou le partageront à long terme. Tout cet aspect est parfaitement acceptable.

Dans d'autres pays ⁽⁷⁾, les lois sur la liberté d'information ont non seulement encouragé le public à accéder davantage à

freer access to informal information from all levels of government.

What is missing in Canada is the sharing of information with those who may make a real contribution in a number of ways to public life but whose contributions will be neither pleasing to nor supportive of the government.⁽⁶⁾

Because of the need to cultivate relationships with civil servants in order to gain access to information, a writer may compromise his objectivity or erode her impartiality in the process. Political scientists and sociologists are hampered in their investigations of current and recurring problems by the withholding of information that would enable them to illuminate their studies and recommendations in the light of past experience. Researchers in the physical and natural sciences often cannot fully explore their subjects when information is denied on the basis of short-term (and often short-sighted) protectionism.

Restricting information restricts policy input. Controlling information controls policy input. Canada would be enriched by the ability of a larger segment of the community, including pressure groups, special interest groups, the media and interested individuals to make a contribution to the debate of public issues.

Needless to say, the broadening of access to public information will enhance freedom of speech. Without a Freedom of Information Act historians, columnists, journalists, writers and scholars may be denied access that would enable them to publish full and accurate accounts of events in their field.

7. Exemptions

Underpinning the principle of the right to know, the exemptions created to restrain this right must be specific and limited to those that are absolutely necessary. Documents that may jeopardize national defence or security come to mind as well as information given within the context of Cabinet debate, specific criminal investigations, while current, or information which would prejudice the national interest in foreign relations. It is essential, as part of the affirmative right to know, that the onus of establishing that the information falls clearly within one of these exemptions is on the Minister whose department seeks to restrict access.

We are concerned that the exemptions be carefully defined in terms of their effect at the time of the request. It would be important that documents that may be exempt in 1978 be released from exemption if the possible prejudice is removed in 1980. This is of a particular concern with respect to exemptions (iii), (vii) and (viii) of the Green Paper.

At no time should a document be exempted because of its political implications.

des documents, mais ont également favorisé l'accès à des renseignements officiels émanant de tous les paliers administratifs.

Le Canada souffre d'une lacune pour ce qui est de partager des renseignements avec ceux qui participent réellement et de plusieurs façons à la vie publique mais qui n'appuient pas le gouvernement ou dont les activités déplaisent à ce dernier.⁽⁶⁾

Comme tout écrivain doit entretenir des relations avec des fonctionnaires afin d'obtenir les renseignements qu'il désire, il lui faut souvent nuancer son objectivité ou se montrer moins impartial. Des politologues et des sociologues sont gênés dans les études qu'ils mènent sur les problèmes actuels ou intermittents, car des renseignements qui pourraient les éclairer dans leurs recherches et de leur permettre de formuler des recommandations pertinentes leur sont dissimulés. Combien de fois voit-on des spécialistes des sciences physiques et des sciences naturelles être incapables de mener des études exhaustives parce qu'on refuse de leur communiquer des renseignements pour des motifs de protectionnisme à court terme, pour ne pas dire par étroitesse d'esprit.

Ce contrôle de l'information restreint les contributions en matière d'élaboration de programmes. Il serait tout à l'avantage du Canada de permettre à une plus grande partie de la collectivité, notamment aux groupes de pression à des groupes particuliers, aux médias et aux citoyens responsables, de participer à la discussion des questions d'intérêt public.

Il va sans dire qu'une plus grande liberté d'accès à l'information favoriserait la liberté d'expression. Sans une loi à cet égard, des historiens, des chroniqueurs, des journalistes, des écrivains et des érudits pourront se voir refuser l'accès à des documents qui leur permettraient de présenter des comptes rendus précis au public sur les développements qui s'opèrent dans leurs disciplines respectives.

7. Exemptions

Compte tenu du principe du droit à l'information, il faut préciser les exemptions destinées à restreindre ce droit et les limiter à des cas extrêmes. Mentionnons par exemple les documents qui risquent de porter atteinte à la défense nationale ou à la sécurité du pays et les renseignements communiqués au cours d'un débat du Cabinet, ainsi que les enquêtes criminelles en cours et les informations qui, dans les relations avec les pays étrangers, peuvent jouer contre l'intérêt du pays en cause. Étant donné le droit positif à l'information, il importe que le ministre dont le ministère cherche à restreindre l'accès à l'information soit chargé d'établir que les renseignements demandés tombent manifestement sous le coup des exemptions prévues.

Nous recommandons de définir soigneusement les exemptions, compte tenu de leur effet, au moment de la demande. Les documents visés par une exemption en 1978 pourraient être divulgués en 1980 s'ils ne présentent plus aucun risque. Les exemptions prévues aux paragraphes (iii), (vii) et (viii) du Livre vert nous inquiètent particulièrement.

En aucun cas, un document ne devrait faire l'objet d'une exemption à cause de ses répercussions politiques possibles.

8. *The Right to Judicial Review*

The availability of independent judicial review is necessary in order that a Freedom of Information Act be effective. Contrary to the assertions in the Green Paper, it is not the proper role of a Minister to make the final decisions as to the validity of his opinion that a particular item is covered by one of the exemptions.

The existence of an impartial judicial review would not erode ministerial responsibilities. The Minister's responsibility is to inform himself and take a position. It is our belief that the non-political character of the court is essential to any real right of review. We do not believe that the courts would become politicized. In fact this has not been the case although courts have historically reviewed decisions which may have been political in nature.

Any review must be speedy. The legislation should clearly set out the time limits for applications to the court for reply and hearing. Costs should be minimized by using summary procedures under the Federal Court Act, with the Court having the discretion to order that costs be awarded to or withheld from the successful party.⁽⁹⁾

An applicant who has been refused access by a department should have the right to appeal directly to the Minister. In large bureaucracies this step might ensure fairness and consistency in that the Minister might not wish to resist access. The Minister would have the power to override the exemptions if he felt it was in the public interest. The Minister, in issuing his decision concerning access, should be required to certify that he has personally reviewed the material, that the material is covered by a named exemption, and he should state briefly the reason that this material is covered by the exemption. The onus will be on the state to establish that the documents are properly exempted according to the Act.⁽¹⁰⁾

Courts require fully-informed parties to debate the merits of the case as a kind of protection against error. The adversary system is to ensure that the courts get the benefit of the testing and scrutiny of competing arguments. In national defence and security matters (Exemption (i) of the Green Paper), even the general nature of the documents will be known only to one side. We would therefore strongly suggest that the Federal Court Act be amended to allow examination of all such documents in camera or in the hands of the Ministry prior to making a decision.

We believe that a system of judicial review will substantially inhibit casual or frivolous refusals and the abuse of the exemption umbrella. The cases which go to Court will determine many that do not.

9. *Timeliness*

Much of the information and opinion generated by the public service is of timely and current relevance. It is important for the effective operation of the right to know that information become available at the relevant time. The public has the obligation, as part of the democratic process, to

8. *Le droit à l'examen judiciaire*

Un examen judiciaire impartial est nécessaire afin qu'une loi sur la liberté d'information soit efficace. Contrairement aux affirmations du Livre vert, un ministre n'a pas à rendre la décision finale quant à la validité de son opinion selon laquelle un élément particulier est couvert par l'une des exemptions.

L'existence d'un examen judiciaire impartial ne diminuerait pas les responsabilités ministérielles. Il incombe au ministre de s'informer et de prendre position. Nous croyons que le caractère apolitique du tribunal est essentiel à tout droit d'examen réel. Nous ne pensons pas que les tribunaux pourraient se politiser. En fait, rien de tel ne s'est produit, bien que les tribunaux aient de tout temps examiné des décisions qui étaient peut-être de nature politique.

Tout examen doit être rapide. La loi devrait établir clairement les délais de dépôt de demandes de réponse et d'audience auprès du tribunal. Les frais devraient être réduits au minimum en utilisant les procédures sommaires prévues par la Loi sur la Cour fédérale, le tribunal pouvant ordonner que les frais soient réclamés ou non à la partie à qui le tribunal a rendu la décision favorable.⁽⁹⁾

Un requérant à qui un ministère a refusé de communiquer des renseignements devrait avoir le droit d'en appeler directement au ministre. Lorsque les bureaucraties sont importantes, cette mesure pourrait assurer l'équité et la cohérence dans la mesure où le ministre ne désirerait pas refuser l'accès aux documents. Celui-ci aurait le pouvoir de ne pas tenir compte des exemptions s'il estimait que l'intérêt public était en jeu. En rendant sa décision sur l'accès aux documents, le ministre devrait certifier qu'il a examiné lui-même les documents, que ceux-ci sont couverts par telle exemption, et il devrait indiquer brièvement la raison pour laquelle ils le sont. Il incomberait à l'État d'établir que les exemptions attribuées à certains documents sont conformes à la loi.⁽¹⁰⁾

Les tribunaux exigent que des parties bien informées débattent du bien-fondé d'une affaire afin de se prémunir contre toute erreur. Le système adverse consiste à s'assurer que les tribunaux profitent des critères et de l'examen d'arguments concurrentiels. En matière de défense nationale et de sécurité (exemption (i) du Livre vert), même la nature générale des documents ne sera connue que d'un côté. Nous proposons donc que la Loi sur la Cour fédérale soit modifiée de façon à permettre l'examen de tous ces documents ne sera connue que d'un côté. Nous proposons donc que la Loi sur la Cour fédérale soit modifiée de façon à permettre l'examen de tous ces documents à huis clos ou par le ministère intéressé avant que toute décision soit rendue.

Nous pensons qu'un système d'examen judiciaire limiterait sensiblement tout refus fortuit ou futile ainsi que l'abus de la couverture que constituent les exemptions. Les actions intentées en justice prouveront que beaucoup ne le sont pas.

9. *Opportunité*

La plupart des opinions et des renseignements émis par la fonction publique sont pertinents et opportuns. Il est essentiel pour que le «droit de savoir» soit efficace que les renseignements soient fournis au moment opportun. Le public doit, dans le cadre du processus démocratique, pouvoir évaluer les déci-

evaluate the decisions made by a government when they are made and to affect those decisions before they are made. One of the draw-backs of "discretionary secrecy"⁽¹¹⁾ is that much of the access afforded to the public is not timely.

Therefore, we would hope that the legislation would set out specific time limits within which the decisions concerning access are made, communicated, and implemented. Appeals to the Minister and his decisions should also take place within a stringent time frame.

Because of the importance of the relevancy of the information requested, the judicial review procedures suggested above must also be speedy. Use could be made of some of the procedures currently used in the Federal Court of Appeal for hearing s. 28 applications.⁽¹²⁾

10. Cost of Access

The Writers Union of Canada and the Periodical Writers Association of Canada are in substantial agreement with the Green Paper's view that since public information is developed at public expense the costs of searching for, reviewing and copying the material ought to be met in the same way.

We know from experience that the amount of material that a professional writer must peruse in the exercise of his profession in order to synthesize and analyze, would result in extremely high personal overhead for an essentially public purpose. Although we suspect that the cost of processing requests for information will be substantially less than that estimated in the Green Paper, we believe that it is in the public interest that reproduction fees not become a deterrent.

We also believe that any person who appeals to the Minister would be doing so out of conviction that the release of information is in the public interest. Therefore, there should be no need to make a deposit prior to any request for review.

11. The "Thirty Year Rule"

We have already addressed ourselves to the issue of timely release of public documents. Many of these public documents are allocated to the Public Archives where they are held in confidence for a routine thirty year period. Even here there is a discretion in the Secretary of State or in the Dominion Archivist to restrict access even after that period. Thirty years is too long.

Professor Wall⁽¹³⁾ speaks of "inner and outer limits" of release. We believe that these limits should be severely shortened and should be different for varying types of documents.

Government documents which are covered by any of the limited exemptions in the Freedom of Information Act should be automatically "declassified" ten years after their origination unless the responsible Minister authorizes earlier release. A refusal to release documents on the basis that they are covered by an exemption would be subject to judicial review. Such government documents could be "classified" for a period longer than ten years upon ministerial fiat, to a maximum of

sions que rend le gouvernement au moment où elles sont rendues et influer sur ces décisions avant qu'elles ne soient prises. Un des inconvénients de «secret discrétionnaire»⁽¹¹⁾ est que bon nombre des renseignements fournis au public ne sont pas divulgués au moment opportun.

Par conséquent, nous espérons que la loi établira des délais précis prescrivant l'élaboration, la divulgation et l'application des décisions concernant l'accès aux documents. Des délais devraient être également prescrits pour les procédures d'appel au ministre et de ses décisions.

En raison de l'intérêt des renseignements demandés, les procédures d'examen judiciaire proposées ci-dessus devraient également être rapides. On pourrait utiliser certaines des procédures prévues par la Cour d'appel fédérale lorsqu'elle juge des demandes déposées en vertu de l'article 28.⁽¹²⁾

10. Coût de l'accès

La *Writers Union of Canada* et la *Periodical Writers Association of Canada* souscrivent entièrement à l'opinion émise dans le Livre vert, à savoir que puisque les renseignements publics sont recueillis aux frais des contribuables, les frais reliés à la recherche, à l'examen et à la transcription de ces documents devraient être assumés de la même façon.

Nous savons par expérience que la quantité de documents qu'un écrivain professionnel doit lire dans l'exercice de sa profession pour faire des synthèses et des analyses entraînerait des frais personnels extrêmement élevés à des fins essentiellement publiques. Bien que nous croyions que le traitement des demandes de renseignements sera beaucoup moins coûteux qu'il est prévu dans le Livre vert, nous estimons qu'il serait de l'intérêt général que les frais de reproduction n'aient aucun effet dissuasif.

Nous croyons également qu'une personne qui interjetterait appel auprès du ministre agirait ainsi parce qu'elle serait convaincue qu'il en va de l'intérêt public de divulguer les renseignements demandés. Par conséquent, il ne devrait pas être nécessaire de faire un dépôt avant de présenter une demande d'examen.

11. La «règle des trente ans»

Nous avons déjà abordé la question de la diffusion opportune des documents publics. Beaucoup de ces documents sont envoyés aux Archives publiques où ils sont conservés pendant 30 ans comme documents confidentiels. Même ici, le Secrétaire d'État ou l'Archiviste fédéral ont le pouvoir discrétionnaire de limiter l'accès à ces documents après cet intervalle, que nous jugeons d'ailleurs trop long.

Le professeur Wall⁽¹³⁾ parle de «fourchette de diffusion assez bien définie». Nous estimons que ces limites devraient être rigoureusement raccourcies et varier selon le type de document.

Les documents gouvernementaux couverts par l'une quelconque des exemptions restreintes de la Loi sur la liberté d'information devraient être automatiquement «déclassifiés» 10 ans après leur rédaction, à moins que le ministre responsable n'autorise leur diffusion avant l'échéance de ce délai. Tout refus de diffuser des documents sous prétexte qu'ils sont couverts par une exemption devrait être soumis à un examen judiciaire. Ces documents gouvernementaux pourraient être

twenty years. This extension beyond the ten year period would also be subject to judicial review and therefore the Minister would have to give reasons simultaneously with the issue of the fiat.

Politics is a mixture of personal inter-relationships, beliefs and biases. In order to truly evaluate particular actions of government in any accurate historical perspective, it is essential that all personal documents in the Public Archives be made available as soon as possible. It seems ludicrous that we have waited thirty years and indeed still wait to discover and evaluate the impact of the spiritual world upon Mackenzie King policies.

Access to personal papers should be restricted until five years after the death of that person unless otherwise indicated by the contributor. Thereafter, such personal papers would only be withheld if that material contained information prejudicial to living persons which overbalanced the public significance of the papers. The Dominion Archivist should review the documents withheld every five years to a maximum of twenty years. At the end of twenty years all personal papers in the Archives would become available.

Personal papers generated by Members of Parliament within the course of their duties would be released within five years of the death of the Member and could be withheld to a maximum of twenty years upon ministerial fiat. Any ministerial decision to withhold such papers would be subject to judicial review.

12. Conclusion

We join with the Green Paper in its concluding observation that "only a concerted effort towards the common goal of improved public dialogue will ensure a government revitalized by greater openness yet sufficiently stable and effective to meet the challenges to understanding and unity which the future holds."

To this we would add the hope that this Committee assists in the process of developing appropriate and necessary legislation along the lines suggested in this respectful submission.

The Writers Union of Canada and the Periodical Writers Association of Canada

By their Counsel:
AUBREY E. GOLDEN
PAMELA A. SIGURDSON

«classifiés», moyennant l'autorisation du ministère, pendant une période maximale de 20 ans. Cette prolongation de la période de 10 ans serait également soumise à un examen judiciaire et, par conséquent, le ministre serait tenu d'expliquer simultanément pourquoi il a donné son autorisation.

La politique est un mélange de corrélations, de croyances et de préjugés personnels. Pour vraiment évaluer les mesures prises par le gouvernement dans une perspective historique bien définie, il est essentiel que tous les documents personnels déposés aux Archives publiques puissent être consultés. Il est ridicule par exemple que nous ayons attendu 30 ans et continuons encore d'attendre pour découvrir et évaluer l'influence exercée par le spiritisme sur la politique de Mackenzie King.

L'accès à des documents personnels ne devrait être autorisé que cinq ans après le décès de la personne concernée, à moins toutefois que cette dernière n'ait donné de précision. Après cette période, la consultation de ces documents personnels ne pourraient être interdite que s'ils contenaient des renseignements préjudiciables à des personnes vivantes et que si le préjudice pouvant être causé l'emportait sur la valeur de ces documents pour le public. Tous les cinq ans, l'Archiviste fédéral devrait examiner les documents dont l'accès est interdit et ce, jusqu'à concurrence de vingt ans. A la fin de cet intervalle, tous les documents personnels conservés aux Archives pourraient être communiqués.

Les documents personnels rédigés par des députés pendant l'exercice de leurs fonctions seraient diffusés cinq ans après le décès du député en question. Leur accès pourrait toutefois être interdit jusqu'à concurrence de vingt ans si le ministère l'ordonnait. Toute décision ministérielle de ne pas diffuser ces documents serait soumise à un examen judiciaire.

12. Conclusion

Nous sommes d'accord avec la conclusion du Livre vert, selon laquelle: «Seul un effort commun en vue d'améliorer le dialogue public permettra de retrouver un gouvernement revivifié par une plus grande accessibilité, mais assez stable et efficace pour relever les défis à la compréhension et à l'unité que l'avenir nous réserve.»

Nous espérons également que ce Comité aidera à établir les mesures législatives nécessaires et appropriées et que ces mesures iront dans le même sens que les propositions formulées dans ce mémoire respectueusement soumis.

La Writers Union of Canada et la Periodical Writers Association of Canada

Présenté par leurs experts-conseils
AUDREY E. GOLDEN
PAMELA A. SIGURDSON

FOOTNOTES

1. D. C. Rowat, *We Need a Freedom of Information Act*, Institute of Public Administration, September, 1976.
2. Among the authorities dealing with this question are: *Keith's British Cabinet System*, 2nd ed. by N. H. Gibbs, (London: Stevens, 1952) pages 269 to 351 and W. I. Jennings, *The Law and Constitution*, 5th ed. (University of London Press, 1959) pages 196 to 197.
3. Green paper, page 3 See H. C. Relyea, *Opening Government to Public Scrutiny: A Decade of Federal Efforts*, (1975) 35 Public Administration Review page 3.
4. *Keith's British Cabinet System*, *ibid*; Encyclopedia Britannica, articles on "Cabinet" and "Ministry"; D. L. Keir, *The Constitutional History of Modern Britain Since 1485*, 8th ed., (London: Black, 1966) pages 365 to 455.
5. D. F. Wall, *The Provision of Government Information*, Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Joint Committee on Regulations and Other Statutory Instruments, Issue No. 32, June 25, 1975, at pg. 32:44.
6. See D. F. Wall, *supra*, pages 32:35 to 32:48.
7. Sweden, Australia, Finland, Denmark, Norway and U.S.A.
8. I. Galnoor, *Government Secrecy: Exchange, Intermediaries and Middle Men*, (1975) 35 Public Administration Review, page 32.
9. Freedom of Information Act, 1974, S. 552 (a) (4) (E).
10. *Policy Proposal for Freedom of Information Legislation*, Australian Government Publishing Service, November, 1976.
11. D. C. Rowat, *Ibid*.
12. General Rules and Orders, Federal Court of Canada, Rule 1400 ff.
13. D. F. Wall, *supra*, page 32:59.

RENVOS

1. D. C. Rowat, *We Need a Freedom of Information Act*, l'Institut d'administration publique du Canada, septembre 1976.
2. Parmi les ouvrages traitant de cette question, on retrouve: *Keith's British Cabinet System*, 2^e ed. par N. H. Gibbs, (Londres: Stevens, 1952) pages 269 à 351 et *The Law and The Constitution*, 5^e ed, par W. I. Jennings, Presses de l'université de Londres, 1959), pages 196-197.
3. Livre vert, page 3. Voir H. C. Relyea, *Opening Government to Public Scrutiny: A Decade of Federal Efforts*, (1975) Public Administration Review—35, page 3.
4. *Keith's British Cabinet System*, *ibid*; Encyclopedia Britannica, rubriques portant sur «Cabinet» et sur «Ministry»; *The Constitutional History of Modern Britain Since 1485*, 8^e ed. par D. L. Keir, (Londres: Black, 1966) pages 365-455.
5. D. F. Wall, *Diffusion de l'information*, procès-verbaux et témoignages du Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires, fascicule n° 32, le mercredi 25 juin 1975. p. 32:97—32:99.
6. Voir D. F. Wall, pages 32:79—32:107.
7. Suède, Australie, Finlande, Danemark, Norvège et États-Unis.
8. I. Galnoor, *Gouvernement Secrecy: Exchange, Intermediaries and Middle Men*, (1975) Public Administration Review, 35, page 32.
9. Freedom of Information Act, 1974, sous alinéa 552 (a)(4)(E). (Loi américaine concernant la liberté d'information)
10. *Policy Proposal for Freedom of Information Legislation*, Australian Government Publishing Service, Novembre 1976.
11. D. C. Rowat, *Ibid*.
12. Règles et ordonnances générales, Cour fédérale du Canada, Règle 1400 et suivantes.
13. D. F. Wall, page 32:129.

APPENDIX "RSJ-10"

A SUBMISSION BY
THE CANADIAN LABOUR CONGRESS
TO THE JOINT HOUSE SENATE COMMITTEE
ON STATUTORY AND REGULATORY
INSTRUMENTS
ON THE GOVERNMENT GREEN PAPER
LEGISLATION ON PUBLIC ACCESS TO
GOVERNMENT DOCUMENTS

MARCH 21, 1978

A SUBMISSION BY THE CANADIAN LABOUR CONGRESS TO THE JOINT HOUSE-SENATE COMMITTEE ON STATUTORY AND REGULATORY INSTRUMENTS ON THE GOVERNMENT GREEN PAPER—LEGISLATION ON PUBLIC ACCESS TO GOVERNMENT DOCUMENTS

Mr. Chairperson and Members of the Committee:

1) The Canadian Labour Congress, which represents more than two million working men and women across Canada, welcomes this opportunity to appear before the Joint House-Senate Committee on Statutory and Other Regulatory Instruments.

2) We view the area of freedom of information as crucial to the preservation and advancement of our democratic form of government. The Canadian Labour Congress possesses not just a specialized interest in those government documents which cover areas of particular interest to us, but we are also firmly committed to the general principle involved.

3) In this submission, we will address ourselves to a number of issues as they relate to freedom of information in Canada. Specifically, we propose to discuss the government's Green Paper, *Legislation on Public Access to Government Documents*; freedom of information as it pertains to human rights; the need for access to documentation upon which government policy decisions are based; data which we know to be collected, yet which are unavailable to the public; and some general comments on how we envisage the operation of freedom of information legislation.

Comments on The Green Paper

4) We must begin by frankly stating that we are not impressed by the Green Paper. Its emphasis is more on the "why nots" than on the "how tos" vis-à-vis establishing the free flow of information. We concur with the study, *Freedom of Information in Canada*: "Will the doors stay shut?", prepared for the Canadian Bar Association by T. Murray Rankin, where it states on page seven that the Green Paper:

APPENDICE «RSJ-10»

MÉMOIRE PRÉSENTÉ PAR
LE CONGRÈS DU TRAVAIL DU CANADA
AU COMITÉ MIXTE PERMANENT DES
RÈGLEMENTS
ET AUTRES TEXTES RÉGLEMENTAIRES ET
PORTANT SUR LE LIVRE VERT INTITULÉ
LÉGISLATION SUR L'ACCÈS AUX
DOCUMENTS DU GOUVERNEMENT.

21 MARS 1978

MÉMOIRE PRÉSENTÉ PAR LE CONGRÈS DU TRAVAIL DU CANADA AU COMITÉ MIXTE PERMANENT DES RÈGLEMENTS ET AUTRES TEXTES RÉGLEMENTAIRES ET PORTANT SUR LA LÉGISLATION SUR L'ACCÈS AUX DOCUMENTS DU GOUVERNEMENT

Monsieur le président et membres du Comité:

1) Le Congrès du travail du Canada, qui représente plus de 2 millions de travailleurs et de travailleuses au Canada, est très heureux de comparaître devant le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires.

2) Selon nous, la question de la liberté d'information est capitale si l'on veut garantir la protection et l'avancement de notre gouvernement démocratique. Le Congrès ne se préoccupe pas uniquement des documents qui l'intéressent, il soutient le principe général en cause.

3) Dans ce mémoire, le Congrès examinera un certain nombre de questions relatives à la liberté d'information au Canada. Nous nous proposons en particulier d'étudier le Livre Vert relatif à la Législation sur l'accès aux documents du gouvernement: la liberté d'information en tant que droit de la personne; la nécessité d'accorder l'accès aux documents sur lesquels se fondent les décisions politiques du gouvernement; les renseignements recueillis mais que le public ne peut pourtant pas consulter; et quelques observations générales sur la façon dont nous envisageons l'application de la législation sur la liberté d'information.

Observation sur le Livre vert

4) Pour débiter, disons qu'en toute franchise le Livre vert ne nous impressionne pas. Il insiste plus sur les «motifs négatifs» que sur les «modalités» de la mise en œuvre d'une libre circulation des renseignements. Nous nous rallions à l'étude de M. T. Murray Rankin, intitulée *La liberté d'information au Canada: La porte restera-t-elle fermée?*, préparée pour le compte de l'Association du barreau lorsque l'auteur mentionne à la page 2 que le Livre vert:

"... is masqueraded as merely a list of options which the government considered to be available. However, upon closer analysis the Green Paper represents a passionate attempt to avoid any meaningful legislation. By means of misleading appeals to ministerial responsibility and public service neutrality, the Government has clearly revealed its intention to perpetuate the paternalistic tradition of official secrecy in Canada."

5) Before giving our specific criticisms of the Green Paper and our views on the essentials which should be included in any legislation, we would like to begin by first outlining the context in which such legislation should be viewed.

6) Today's society is far different from that of Canada or England 150 years ago when democratic government was emerging. All observers note the complexity and speed of modern life. The change in society has brought with it a change in the role of government. When once the state's role was largely limited to external affairs, waging wars and collecting the money needed to do so, it is now involved in most aspects of society. In fact, the Green Paper points out on page three that "as a result, government has become perhaps the most important single institutional repository of information about our society and its political, economic, social and environmental problems. In some areas, government is virtually the only significant source of information."

7) Information has always played an important role in society. Today to some observers such as John K. Galbraith, in views expressed in his 1967 work, *The New Industrial State*, information plays the crucial role in the economy. To be without adequate information is therefore to be seriously disadvantaged in today's world.

8) Because of the nature of secrecy, many examples of the misuse in classification are unknown. We can though cite a few examples: the firing of Walter Rudnicki because he was alleged to have told native groups what was contained in government documents on native housing; the fact that Michael Dennis and Susan Fish's study entitled *Programs in Search of a Policy* was held back by the government; and the examples in the health and safety field cited by Lloyd Tataryn in testimony before this Committee on November 17, 1975.

9) We refer again to the Green Paper, this time to page one:

"... A democratic society is one in which the exercise of governmental power is undertaken... by an executive accountable to the public itself for the goals of government action and the effectiveness of government performance in their achievement.

Democratic government must be government acceptable to the collectivity of citizens. To ensure that it is acceptable, there must be a political system to establish that government is accountable. Effective accountability—the public's judgement of the choices taken by gov-

«... semble a priori n'être qu'une énumération des options que le gouvernement juge valables. A posteriori, une analyse plus poussée de ce document nous laisse cependant entrevoir la volonté d'éviter une législation trop précise. Par l'intermédiaire de recours trompeurs à la responsabilité ministérielle et à la neutralité de la Fonction publique, le gouvernement a clairement révélé son intention de perpétuer la tradition paternaliste du secret professionnel au Canada».

5) Avant d'énoncer précisément ce que nous reprochons au Livre vert et ce qui, à notre avis, devrait être inscrit dans toute loi, nous aimerions préalablement décrire le contexte dans lequel cette loi devrait être envisagée.

6) La société d'aujourd'hui est très différente de celle qui prévalait au Canada ou en Angleterre il y a 150 ans lorsque la démocratie commençait à s'implanter. Tous les observateurs font état de la complexité et de l'évolution rapide de la vie moderne. L'évolution de la société a entraîné parallèlement une évolution du rôle du gouvernement. Auparavant, le rôle de l'état se limitait principalement aux Affaires extérieures, à la guerre et à la perception de l'argent nécessaire à cette fin; aujourd'hui, son rôle s'étend à la plupart des aspects de la société. En fait, le Livre vert signale à la page 3 que «en conséquence, il est devenu sans doute le plus important dépôt institutionnel de renseignements concernant les problèmes politiques, économiques, sociaux et environnementaux. Dans certains secteurs, le gouvernement est, à toutes fins utiles, la seule source valable de renseignements.»

7) Les renseignements ont toujours joué un rôle important au sein de la société. Pour certains observateurs, comme John K. Galbraith qui a exprimé ses opinions dans un document rédigé en 1967 et intitulé *The New Industrial State*, les renseignements jouent aujourd'hui un rôle prépondérant au sein de l'économie. Dans le monde d'aujourd'hui, être dépourvu de renseignements pertinents signifie être sérieusement désavantagé.

8) En raison de la nature du secret professionnel, bon nombre d'exemples d'abus en matière de classification n'ont pas été étalés au grand jour. Nous pouvons cependant en citer quelques exemples: le congédiement de Walter Rudnicki, soupçonné d'avoir révélé aux autochtones la teneur de documents gouvernementaux sur la politique de l'habitation les concernant; le fait que le gouvernement n'a pas publié l'étude de Michael Dennis et Susan Fish intitulée *Programs in Search of a Policy*; et les exemples qu'a mentionnés Lloyd Tataryn, dans les domaines de la santé et de la sécurité, lors de son témoignage devant ce Comité le 17 novembre 1975.

9) Nous citons encore une fois le Livre vert, cette fois à la page 1:

«... Une société démocratique... est une administration qui doit rendre compte au public lui-même des actes du gouvernement en regard des buts visés et de l'efficacité avec laquelle le gouvernement atteint ces buts.

Un gouvernement démocratique doit être acceptable à la collectivité dans son ensemble. Il le sera si le système politique adopté l'oblige à rendre compte de ses actes. Et, pour que le système soit efficace, le public doit connaître les renseignements sur lesquels le gouvernement fonde ses

ernment—depends on knowing the information and options available to the decision-makers. Assessment of government depends upon a full understanding of the context within which decisions are made.”

10) The foregoing quotation concisely summarizes the central role that access to government documents plays in holding governments accountable. It is in keeping with the spirit of this quotation that we recommend that all information gathered by public employees, and all documents prepared by public employees, be considered public documents. All the exceptions to this rule should be comprehended by the exceptions to the general rule of public access to government documents stated on page 23 of this submission.

11) It is our firm view that the release of background documents prepared by public employees will not impair effectiveness of these employees.

12) Democratic institutions evolve with the society that they serve. Sometimes this can occur through Court decisions. Murray Rankin has described a relevant example in the 1968 House of Lords decision in *Conway V. Rimmer*:

“In a police officer’s action for malicious prosecution taken against his former superintendent, the Secretary for Home Affairs objected to production of certain relevant documents which the government had prepared. In an affidavit, the Minister stated that each document fell within a class of documents the production of which would be injurious to the public interest. In five separate concurring opinions their Lordships held that the documents should be produced for their inspection, and if it was concluded that the possibility of prejudice to the public interest was insufficient to justify their retention, disclosure should be ordered. The Court criticized the ‘class’ doctrine, by which complete classes of official reports were withheld, at whatever costs to the litigant’s interests merely on the rationale that otherwise there would not be ‘freedom and candour of communication with and within the public service’. As a result of their decision, the courts have ensured that not only will a minister’s affidavit cease to receive automatic acceptance in the future, but also that the judiciary has the authority to inspect requested documents *in camera*. As Lord Morris of Borth-y-Gest began his opinion:

“My Lords, stated in its most direct form, the question . . . which is raised in this case is whether the final decision as to the production in litigation of relevant documents is to rest with the courts or with the executive. I have no doubt that the conclusion should be that the decision rests with the courts.”

All their Lordships were satisfied that there would be no constitutional impropriety in allowing the judges the power to overrule Ministers on matters of secrecy. They claimed that ‘the greatest heed would be paid to all claims of privilege’ but that the court had the final duty to ‘hold a balance between the public interest, as expressed by a Minister . . . and the public interest in the proper administration of justice’.”

décisions, ainsi que les options qui s’offrent à lui. Pour bien évaluer le rendement du gouvernement, il faut connaître parfaitement le contexte immédiat dans lequel les décisions sont prises.»

10) Cet extrait résume brièvement le rôle essentiel que joue l’accès aux documents du gouvernement en obligeant les gouvernements à rendre compte de leurs actes. C’est en nous conformant à l’intention de cette affirmation que nous recommandons que tous les renseignements recueillis ou rédigés par des fonctionnaires soient considérés comme des documents publics. Toutes les exceptions à cette règle devraient être comprises dans les exceptions à la règle générale de l’accès du public aux documents du gouvernement, énoncées à la page 23 de ce mémoire.

11) Nous sommes convaincus que la divulgation des documents de travail que rédige le fonctionnaires ne nuira pas à leur efficacité.

12) Les institutions démocratiques évoluent parallèlement à la société qu’elles servent. Les décisions d’un tribunal aident parfois à cette évolution. Murray Rankin a décrit un exemple pertinent en citant une décision de la Chambre des Lords rendue dans l’affaire *Conway C. Rimmer* en 1968:

«Dans la poursuite intentée par un policier contre son ancien directeur policier pour dénonciations columnieuses, le ministre de l’Intérieur a refusé de remettre certains documents pertinents que le gouvernement avait rédigés. Dans un affidavit, le ministre a déclaré que chaque document faisait partie d’une catégorie dont la production pourrait porter atteinte à l’intérêt public. Dans cinq avis concurrents distincts, les Lords ont soutenu que les documents devaient être produits pour qu’ils les vérifient et qu’il faudrait les remettre s’il n’y avait pas suffisamment lieu de croire que leur divulgation porterait atteinte à l’intérêt public. Le tribunal a critiqué la doctrine selon laquelle des catégories complètes de rapports officiels n’étaient pas divulguées quel qu’en soient le coût pour le plaideur et pour la seule raison qu’autrement il n’y aurait pas «de liberté et d’impartialité dans les communications avec et dans la Fonction publique.» Suite à cette la décision, les tribunaux ont garanti que non seulement l’affidavit d’un ministre ne serait plus systématiquement accepté à l’avenir, mais également que le pouvoir judiciaire pourrait étudier à huis clos les documents demandés. Comme Lord Morris de Borth-y-Gest l’a affirmé au début de son avis:

«Milords, voici essentiellement ce dont il s’agit: la question en l’espèce est de savoir si en cas de litige la décision finale concernant la production de documents pertinents est du ressort des tribunaux ou de l’exécutif. A mon avis, il ne fait aucun doute que la décision devrait être du ressort des tribunaux.»

Tous les Lords étaient convaincus qu’il n’était pas inconstitutionnel d’accorder aux juges le pouvoir d’annuler les décisions des ministres en matière de cotes de sécurité. Ils affirmaient qu’il fallait essentiellement tenir compte des questions de privilège mais que le tribunal devait en définitive «maintenir l’équilibre entre l’intérêt public, qu’exprimait un ministre, . . . et l’intérêt public dans l’optique d’une bonne administration de la justice».

13) We have quoted this example at length because it goes to the heart of the Green Paper's defense of ministerial responsibility and its aversion to judicial review.

14) One would have hoped that the decision in the land of "the mother of parliaments" would have persuaded the government to explore this area in a more positive fashion. Yet both the Green Paper and the 1970 Federal Court Act did not go as far as the British went a decade ago.

15) Murray Rankin has argued convincingly that such a judicial review would be quite in keeping with our parliamentary tradition. Contrary to the views expressed in the Green Paper, he sees "no judicial, legal or practical impediment stands in the way of judicial involvement in the adjudication of freedom of information questions."

16) While the precise form of independent review of the classification of documents could be varied, what is crucial to a modern democracy is that there be such a review. The Parliamentary Press Gallery has eloquently argued in its brief on Freedom of Information that "the essential argument for freedom of information is . . . the public's right to good government . . . More open government will be better government. We believe it vital to the future of our democracy that a freedom of information act should require all government information be available to the public except that which is specified to be secret for reasons clearly understood by the public and debatable in parliament."

17) Thus it is that we believe that a true freedom of information law is a development whose time has come. It is not so much that it is popular in many quarters but that it meets an essential need in the Canadian democracy of today.

Need for Policy Decision Documentation

18) We have already stated that government now plays a role in virtually every aspect of our lives. Yet, we are all too often unaware of the factors behind the policy decisions implicit in this government role.

19) As matters currently stand, the discretion of the government of the day is the primary determinant of whether information and analysis prepared by public employees will be made public. This is an undesirable situation as it gives the government too great an advantage in dealing with its critics both inside and outside parliament.

20) By concealing the work of public employees from public view, the government derives three significant advantages in its dealings with its critics. One is that the government is free to make positive claims on behalf of its decisions and it is impossible to tell whether these claims are based on analysis done by public employees and, if so, whether the analysis is valid. A case in point is the traditional claims by Finance Ministers that tax changes will result in the accomplishment of one economic objective or another. Another advantage is that the range of options presented to the government by public employees is concealed and therefore it is impossible to hold the government accountable for the fact that it failed to consider certain alternative courses of action or that it rejected certain courses of action. For example, we have been told what

13) Nous avons cité cet exemple en entier parce qu'il traduit la volonté du Livre vert de défendre la responsabilité ministérielle en même temps que son aversion pour le contrôle judiciaire.

14) Nous aurions espéré que la décision rendue en Angleterre aurait persuadé le gouvernement d'aborder cette question d'une façon plus positive. Pourtant le Livre vert, tout comme la Loi sur la Cour fédérale de 1970, n'ont pas approfondi la question comme ce fut le cas en Grande-Bretagne il y dix ans.

15) Murray Rankin a soutenu de façon convaincante qu'un tel examen judiciaire serait tout à fait compatible avec notre tradition parlementaire. Contrairement à ce que dit le Livre vert, il ne voit aucun obstacle juridique légal ou pratique à la participation judiciaire dans les décisions touchant la liberté d'information.

16) On pourrait changer la méthode d'examen indépendante de la classification des documents, mais une démocratie moderne exige un tel examen. Dans son mémoire sur la liberté d'information, la Tribune parlementaire a très bien expliqué que l'argument fondamental en faveur de la liberté d'information est celui du droit au public à un bon gouvernement. Plus un gouvernement est ouvert, plus il est meilleur. La Tribune parlementaire est d'avis qu'il est vital pour notre démocratie d'adopter une loi sur la liberté d'information prescrivant que le public doit avoir accès à toute information gouvernementale sauf celle considérée secrète pour des raisons très claires pour le public et dont la Chambre pourrait discuter.

17) Nous croyons donc que le temps est venu d'adopter une loi sur la liberté d'information. Ce n'est pas seulement parce qu'elle serait bien vue dans certains milieux, mais plutôt qu'elle répond à un besoin fondamental de la démocratie canadienne actuelle.

Besoin de documentation sur les décisions d'ordre politique

18) Nous avons déjà dit que le gouvernement joue un rôle dans presque tous les aspects de notre vie. Néanmoins, nous sommes trop souvent peu conscients des éléments qui sous-tendent les décisions politiques que ce rôle gouvernementale suppose.

19) Actuellement, la décision de publier les renseignements recueillis et les études faites par les fonctionnaires est surtout laissée à la discrétion du gouvernement. C'est une situation regrettable qui avantage bien trop le gouvernement par rapport à ceux qui le critiquent tant à l'intérieur et qu'à l'extérieur du Parlement.

20) Le fait de mettre un écran entre le public et l'activité des fonctionnaires donne au gouvernement trois avantages importants sur ses critiques. En premier lieu, il est libre d'avancer des arguments positifs pour étayer ses décisions sans qu'on puisse savoir si ses arguments sont fondés sur une étude faite par des fonctionnaires et, le cas échéant, si elle est valable. On pourrait citer comme exemple les allégations habituelles des ministres des finances voulant que certains changements fiscaux permettent de réaliser tels ou tels objectifs économiques. Un autre avantage est que le public ignore la gamme des choix que les fonctionnaires ont proposée au gouvernement et il est donc impossible d'accuser le gouvernement d'avoir négligé ou refusé certaines autres mesures. Par exemple, nous avons su quelle était la politique officielle du

official strategy the government had adopted in the GATT negotiations, but we do not know whether any alternative strategies were proposed to the cabinet by public employees, nor do we know how these employees evaluated these alternatives. In a related vein, it is impossible to know what information the government has at its disposal concerning various policy issues. Again, taking the example of tariffs, it is impossible to know whether alternative tariff structures have ever been evaluated in terms of their impact on employment.

21) Obviously the advantages enjoyed by the government do not preclude all criticism of policies. The general intent of policy is always open to criticism and where alternative sources of information and analysis are available, the advantages of the government can be diminished. Nonetheless, the advantages enjoyed by the government, thanks to the presumption of secrecy that attends civil service documents, remains substantial. For one thing, the capacity of parliamentarians and private groups to gather and analyze information on the myriad of public policy issues is minuscule compared to that of the employees of any of the three levels of government. Thus, it is no exaggeration to say that there are many areas of public policy where virtually all of the information available for debate is that gathered by government. In these cases the government can bias all public debate by the selective release of relevant information. Furthermore, the government's lack of compulsion to release documents always allows it to adopt the posture that it has more information at its disposal than it is making public. Thus, even where a valid criticism of government policy is raised, it can be undermined to some extent by the government accusing the critic of failing to take account of information that is not available to anyone but the government! In effect, governments make an appeal to citizens based not on an honest evaluation of the available facts, but rather on the basis of whatever residue of confidence the citizens have that the government will always do the best thing possible for the citizens.

22) At the same time, there is a need for increased access to government documentation to enable various groups and individuals to initiate and prepare policy suggestions for the government. Organizations which are trying to make a positive contribution, including our own, require a wealth of statistical and technical data upon which to base their positions.

23) Many of these data are already collected, in one form or another, yet as we explain below, are often unavailable to the public.

Lack of Access to Documentation

24) *Information Gathering*—Business, governments and organizations gather and produce a wide-ranging body of information that is vital to any citizen trying to cope with today's complex society. Companies gather information on employees, on clients or customers, on health and safety matters, on possible harmful substances they put in their products and discharge into the environment. Workers often work with substances, or in environments that could be injurious to their health, because they are not given information that would inform them of the risks. Governments gather information on citizens, on their own programs, on enforcement of

gouvernement lors des négociations du GATT, mais nous ne savons pas si les fonctionnaires ont proposé d'autres politiques au Cabinet, ni s'ils les ont évaluées. Dans un même ordre d'idée, il est impossible de savoir quels sont les renseignements dont dispose le gouvernement sur certaines questions politiques. Si nous reprenions l'exemple des tarifs, nous ne saurons jamais si d'autres structures tarifaires ont été étudiées du point de vue de leurs répercussions sur l'emploi.

21) Évidemment, les avantages dont jouit le gouvernement n'empêchent pas que ses politiques soient critiquées. L'objectif général d'une politique peut toujours être critiqué et les avantages du gouvernement sont réduits lorsqu'il existe d'autres sources de renseignement et d'étude, mais ils sont encore importants, grâce à la présomption de secret qui s'attache aux documents de la Fonction publique. D'un côté, la capacité des parlementaires et des groupes privés de recueillir et d'étudier des données sur la foule de questions de politique publique est minuscule comparativement à celle des employés de n'importe lequel des trois niveaux de gouvernement. Donc, il n'est pas exagéré de dire que dans plusieurs domaines de la politique publique presque tous les renseignements pouvant être discutés sont recueillis par le gouvernement. Dans ces cas, le gouvernement peut influencer la discussion publique en faisant une publication sélective des renseignements pertinents. Qui plus est, puisqu'il n'est pas contraint de publier des documents, le gouvernement peut toujours prétendre qu'il a plus de renseignements à sa disposition qu'il n'en diffuse. Donc, même lorsqu'une politique gouvernementale est à juste titre critiquée, le gouvernement peut toujours l'atténuer en accusant le critique de ne pas tenir compte de renseignements dont seul le gouvernement dispose! De fait, les gouvernements s'adressent aux citoyens en se fondant non sur une étude honnête des faits connus, mais plutôt sur le reste de confiance qu'ils peuvent avoir que le gouvernement agira toujours au mieux de leur intérêts.

22) Parallèlement, il faut que le public ait davantage accès à la documentation gouvernementale pour que divers groupes et personnes soient en mesure de proposer et de présenter au gouvernement des propositions de politique. Des organisations telles que la nôtre, qui tentent de faire une contribution positive, ont besoin d'énormes quantités de données statistiques et techniques sur lesquelles elles peuvent appuyer leurs points de vue.

23) Beaucoup de ces données ont déjà été recueillies d'une façon ou d'une autre, mais, comme nous l'expliquerons ci-après, elles ne sont pas accessibles au public.

Manque d'accès à la documentation

24) *Collecte de renseignements* Des entreprises, des administrations et des organisations recueillent et produisent une vaste gamme de données indispensables à tout citoyen qui essaie de s'adapter aux complexités de la société contemporaine. Les entreprises accumulent des renseignements sur les employés, sur les clients, sur des questions intéressant la santé et la sécurité et sur des matières éventuellement nocives qu'ils introduisent dans leurs produits et laissent s'échapper dans l'environnement. Des travailleurs manipulent des substances ou travaillent dans des environnements qui pourraient nuire à leur santé parce qu'on ne les renseigne pas sur les risques qu'il

legislation they enact, etc. Little of this information is available to the public, which needs more and more information about the environment in order to work and live. Government should require the filing of this information, which they would then make available to the public.

25) This paper concerns itself with government responsibility to inform its citizens about what it is doing. This does not mean that the Canadian Labour Congress is not concerned about the other information-gathering groups. Legislation should be considered in the non-governmental sector as well.

26) All government departments and agencies gather and study a tremendous amount of information upon which they base legislation and programs. Billions of dollars of taxpayers' money, are spent in this manner. Reports and studies are prepared by public employees and passed on to those responsible for making decisions.

27) These reports deal with the allocation of manpower training dollars, test results of harmful substances in our food or drugs, environmental impact projections, labour market forecasts, evaluations of existing programs, to name just a few. Most, if not all, of these reports are not available to the public. They are seen by government as "internal" documents.

28) Citizens can procure a copy of the annual report of government departments. These are tabled in parliament. It might be expected that the reports would give information as to how, and on what, their budget billions have been spent. This is not the case. Most such reports contain brief, superficial, pious statements, hardly justifying the expenditures. They refer to studies, evaluations of programs, and research not available to the public. For example:

*Manpower and Immigration Annual Report, 76-77—
Page 13*

Women

"The department continued to encourage the participation of women in the labour market and in all manpower programs and services. During the fiscal year, a review and analysis of the services provided by Canada Manpower to its female clients was carried out. In the upcoming year, this will result in a major effort to co-ordinate and develop a dynamic employment strategy for women. Once again, the department has actively promoted the development of labour market conditions in which the economic potential of the female labour force can be fully utilized and which would support them in their pursuit of economically viable and fulfilling employment."

29) Evidence of this claim in the report, is not to be found in the report itself. It would perhaps be contained in the "review and analysis of the services" referred to in the report, and this would be unattainable. It is an internal document. The data might be given, but not the analysis of the services. It would be

courrent. Les gouvernements recueillent des données sur les citoyens, sur leur propre programme, sur l'application des lois qu'ils adoptent, etc. Le public, qui a besoin d'en savoir toujours davantage sur l'environnement afin de vivre et de travailler, n'a droit qu'à une petite partie de ces renseignements. Le gouvernement devrait exiger un classement de ces informations qu'il mettrait ensuite à la disposition du public.

25) Le présent document traite de la responsabilité du gouvernement d'informer les citoyens sur ses activités. Cela ne signifie nullement que le Congrès du travail du Canada ne s'intéresse pas aux autres groupes qui recueillent des données. On devrait envisager la possibilité d'adopter des lois qui régieraient également le secteur privé.

26) Tous les ministères et organismes gouvernementaux recueillent et analysent une multitude de données dont ils s'inspirent pour édicter des lois et mettre des programmes en œuvre. On consacre à cette fin des milliards de dollars des contribuables. Des fonctionnaires préparent des rapports et des études qu'ils remettent ensuite aux décideurs.

27) Ces rapports traitent, entre autres sujets, de la répartition des fonds consacrés à la formation de la main-d'œuvre, de résultats d'essais portant sur des substances toxiques dans nos aliments ou médicaments, de répercussions de certains projets sur l'environnement, de prévisions portant sur le marché du travail, d'évaluations de programmes en cours, etc. Le public n'a pas accès à la plupart, sinon à la totalité de ces rapports. Le gouvernement considère qu'il s'agit de documents «internes».

28) Les citoyens peuvent se procurer un exemplaire du rapport annuel des ministères. Ceux-ci sont déposés au Parlement. On pourrait s'attendre que ces rapports fournissent des renseignements sur la façon dont le milliards alloués aux budgets de ces ministères ont été dépensés. Ce n'est toutefois pas le cas. La plupart de ces rapports ne contiennent que des déclarations brèves, superficielles et anodines qui justifient à peine les dépenses. Ils font référence à des études, à des évaluations de programmes et à des recherches dont le public ne peut pas prendre connaissance. Par exemple:

*Rapport annuel du ministère de la Main-d'œuvre et de
l'Immigration, 1976-1977, page 14*

Femmes

«Le Ministère a continué d'encourager le travail des femmes et leur participation à tous les programmes et services de main-d'œuvre. Au début de l'année financière, on a procédé à l'étude et à l'analyse des services fournis par Main-d'œuvre Canada à sa clientèle féminine, ce qui a donné lieu à un important projet de coordination et de mise au point d'une stratégie dynamique d'emploi des femmes. Cette stratégie avait pour but de favoriser activement l'amélioration des conditions du marché du travail, de façon à permettre la canalisation de tout le potentiel économique de la main-d'œuvre féminine et d'encourager les femmes dans leur recherche d'un emploi satisfaisant et rémunérateur.»

29) On ne trouve nulle part dans le rapport une preuve que ces efforts ont été mis en œuvre. On pourrait peut-être la trouver dans «l'étude et l'analyse des services» mentionnées dans le rapport mais ces documents ne sont pas accessibles puisqu'il s'agit de publications internes. On y trouvera peut-

possible to get a copy of the "dynamic employment strategy for women" but without the reasoning behind it, so partial information only is available.

30) The rest of the Annual Report refers to many studies which evaluate the work of this department. On Page 26 a research catalogue is referred to. It might be expected that this catalogue would refer to reports mentioned in the Annual Report so they could be ordered and studied. It does not. It lists some of the work done by the Department that is available either in printed or mimeographed form and refers to articles in the Canada Manpower Review, their quarterly magazine. This catalogue, according to the Annual Report, is the first attempt to list studies, etc., to bring about a more open government.

31) From these two documents it would be difficult indeed to find out what is really being done by this department that so deeply affects the lives of working people in Canada.

32) *Immigration Information*—The Department of Employment and Immigration has a practice of keeping data on occupational demand secret. Occupational demand is an important factor in immigration policy since under the point system under which prospective immigrants are assessed, 0 - 15 points are allocated to this category. The Department prepares a rating guide on this subject but refuses to disclose it to immigrants or to their advisors or to the public. We are strongly of the opinion that such secrecy is a violation of the right of immigrants to have a quasi-judicial hearing and in some cases an appeal. Furthermore we think it defeats the whole purpose of granting points for occupational demand when it denies to would-be immigrants and others knowledge of where such demand exists.

33) *Administrative Statistics*—Many enforcement branches report internally, on inspections and complaints dealt with; their findings or reports are not available to the public. Figures relating to the numbers of investigations carried out by inspectors, often are printed in annual reports. Details on the types of violations, findings that could be particularly crucial in terms of worker's occupational health and safety; consumer product testing; and human rights or employment standards matters, are often shrouded in secrecy. Surely this policy only protects the guilty.

34) *Administrative Procedures*—Copies of acts and regulations are available to the public, but often administrative policy directives to those enforcing the legislation in dealing with the public are not. These remain "internal" documents and the client or citizen may have a request for service turned down "because it is departmental policy" rather than anything rooted in the specific act or its official regulations. This has been a problem in the past in dealing with unemployment insurance claims. Unless the client is persistent and knowledgeable, a turn-down on this basis ends the case. Policy

être les données, mais non pas l'analyse des services. Il serait possible d'obtenir un exemplaire de la "stratégie dynamique d'emploi des femmes", mais sans l'exposé des politiques dont elle découle; on ne dévoile donc qu'une partie des renseignements.

30) Dans le reste du rapport annuel, on fait référence à de nombreuses études qui évaluent les activités du ministère. A la page 28, on parle d'un catalogue de travaux de recherche. On s'attendrait que ce catalogue dresse la liste de rapports mentionnés dans le rapport annuel qui pourraient être commandés et étudiés. Il n'en est rien. Il énumère certains documents préparés par le ministère et disponibles sous forme d'imprimés ou de documents miméographiés seulement et fait référence à des articles publiés dans la Revue canadienne de la main-d'œuvre et de l'immigration, la revue trimestrielle du ministère. D'après le rapport annuel, ce catalogue constitue la première tentative visant à établir une liste d'études, etc., pour en arriver à une administration plus ouverte.

31) Il serait difficile, à partir de ces deux documents, de connaître les mesures adoptées par ce ministère et qui modifient si profondément l'existence des travailleurs au Canada.

32) *Information sur l'immigration*—Le ministère de l'Emploi et de l'Immigration a adopté comme politique de tenir secrètes les données concernant la demande en matière d'emploi. Cette demande est un facteur important de la politique de l'immigration car en vertu du système de points d'après lequel les immigrants éventuels sont évalués, de 0 à 15 points sont alloués à cette catégorie. Le ministère prépare un guide d'évaluation à ce sujet mais, refuse d'en faire part aux immigrants, à leurs conseillers ou au public. Nous croyons fermement que ce refus viole le droit qu'ont les immigrants d'obtenir une audience quasi-judiciaire et, dans certains cas, d'interjeter appel. De plus, nous croyons qu'il est inutile d'accorder des points pour la demande en matière d'emploi si l'on refuse de dire aux immigrants éventuels et à d'autres où cette demande existe.

33) *Statistiques administratives*—De nombreuses directions d'exécution font rapport, au niveau interne, des enquêtes et des plaintes dont elles se sont chargées; le public n'a pas accès à leurs conclusions ou rapports. On publie souvent dans les rapports annuels des statistiques concernant le nombre d'enquêtes menées par des inspecteurs. On garde souvent secrets des détails concernant la nature des infractions. Des conclusions qui pourraient être d'un intérêt vital en matière d'hygiène et de sécurité au travail, des essais qu'on fait subir à des produits de consommation et des questions liées aux droits de la personne ou aux normes d'emploi. Cette politique ne protège certainement que les coupables.

34) *Méthodes administratives* — Le public peut se procurer des copies des lois et règlements mais souvent, il ne peut prendre connaissance des directives administratives données à ceux qui appliquent la loi et qui sont en contact avec le public. Ces documents restent «internes» et il se peut qu'on rejette la demande d'un client ou d'un citoyen en invoquant ces politiques du ministère et non pas pour des motifs ayant rapport à la loi précise ou aux règlements qui en découlent. Dans le passé, on s'est heurté à ce problème dans le cas de réclamations de prestations d'assurance-chômage. A moins que le client n'in-

directives should be published or at least available for public scrutiny.

35) The foregoing point can be illustrated by a case which was recently brought to the attention of the Canadian Labour Congress. A committee has been established by the Brampton and District Labour Council to assist the unemployed in the vicinity of this south-central Ontario city. When the Canadian Human Rights Act came into effect March 1, the committee started to encounter difficulties with counsellors at the local Unemployment Insurance Commission office. Committee members were told that a policy directive had been issued by the department instructing that no information could be revealed without the explicit, written consent of the UIC client. The penchant for secrecy illustrated in this example is something which we believe will be effectively overcome by a Freedom of Information Act. However, we also believe that some protection is necessary for the public employee as information in certain fields is made available. For instance, in the case of public employees who deal with social welfare cases, there is occasion for the employee to render an expert opinion in connection with the case. The employee should be protected from legal action which might be launched as a result of disagreement with the expert opinion which had been rendered.

Access to personal Files

36) Although the proposed legislation on access to government documents is not intended to cover information on individuals, we feel access to personal files is so closely linked with the issue of government secrecy that it should be included under a Freedom of Information Act as well as under Part IV of the Canadian Human Rights Act. In addition, we believe the Human Rights Act should be amended to include a judicial review mechanism as we are proposing for freedom of information legislation.

37) Denial of access to reports, studies and technical data on which government policies are based erodes the democratic process. As the Green Paper itself admits, such secrecy makes it impossible for the people to hold their elected representatives accountable for their actions. It is something that does harm to society as a whole—but only in a metaphysical sense to the individual citizen.

38) What does inflict serious harm in a tangible, personal sense upon an individual is the use of secret information to dismiss him from a job, or deny him a job, without giving him a chance to examine or refute that information. A stigma is placed on such a person that tarnishes his reputation and exposes him to the possible loss of friends and job opportunities for the rest of his life.

39) We are not talking about theoretical happenings. This kind of ordeal has befallen countless numbers of working people, who have been told, on the basis of secret reports compiled about them by the RCMP or other security agencies, that they are “security risk”. They are denied the opportunity

iste ou ne soit bien renseigné, on lui opposera un refus en invoquant ces raisons. On devrait publier les directives concernant les politiques ou au moins permettre au public d'en prendre connaissance.

35) Le point précédent pourrait être illustré par un cas qui a été récemment porté à l'attention du Congrès du travail du Canada. Le Conseil du travail de district et de Brampton avait constitué un comité pour venir en aide aux chômeurs des environs de cette ville du centre-sud de l'Ontario. Lorsque la Loi canadienne sur les droits de la personne est entrée en vigueur le 1^{er} mars, le comité a commencé à éprouver des difficultés avec les conseillers du bureau local de la Commission de l'assurance-chômage. On a précisé aux membres du comité que le ministère avait émis une directive interdisant la divulgation de tout renseignement sans le consentement écrit du client de la CAC. Nous croyons qu'une loi sur la liberté de l'information renverserait efficacement cette tendance au secret illustrée dans ce cas. Cependant, nous croyons également que le fonctionnaire devrait jouir d'une certaine protection dans la mesure où des renseignements sont divulgués dans certains domaines. Par exemple, des fonctionnaires qui ont entre les mains des dossiers d'assistés sociaux ont l'occasion d'exprimer des opinions à propos de ces cas. L'employé devrait être mis à l'abri de poursuites qu'on pourrait intenter contre lui parce qu'il n'est pas d'accord avec l'opinion d'experts-conseils.

Accès aux dossiers personnels

36) Même si la nouvelle mesure législative sur l'accès aux documents du gouvernement n'a pas pour but d'inclure les renseignements sur les individus, nous croyons que l'accès aux dossiers personnels est si étroitement lié à la question du secret du gouvernement, qu'il devrait être inséré dans une loi concernant la liberté d'information ainsi que dans la Partie IV de la Loi canadienne sur les droits de la personne. En outre, nous croyons que la Loi canadienne sur les droits de la personne devrait être modifiée de façon à prévoir une méthode d'examen judiciaire comme celle que nous proposons pour la loi concernant la liberté d'accès à l'information.

37) Le fait de refuser l'accès aux rapports, aux études et aux données techniques sur lesquels sont fondées les politiques gouvernementales entraîne une détérioration du processus démocratique. Comme on l'admet dans le livre Vert même, un tel refus empêche les citoyens de tenir leurs représentants élus comptables de leurs actions. Cela est préjudiciable à la société en général—mais au citoyen dans un sens métaphysique seulement.

30) L'utilisation des renseignements personnels pour congédier un individu, le priver d'un emploi, sans lui permettre d'examiner ou de réfuter ces renseignements lui cause un tort grave, sur le plan personnel. Cet individu est alors marqué d'un stigmate qui ternit sa réputation et menace de lui faire perdre ses amis et des occasions d'emploi pour le reste de sa vie.

Nous ne parlons pas de situations théoriques. Un nombre incalculable de travailleurs ont vécu ce genre d'épreuve lorsqu'on leur disait, sur la foi de rapports secrets dressés sur eux par la GRC ou d'autres agences de sécurité, qu'ils représentaient des «risques pour la sécurité». On les privait de l'occa-

to inspect or challenge the information which led to their being so stigmatized.

40) To illustrate in human terms what this trial by secrecy can lead to, we cite just one example—the case of Mr. Bernard Maguire of Edmonton, a member of one of our affiliated unions, the Canadian Brotherhood of Railway, Transport and General Workers. Mr. Maguire was employed for a year and a half as a plant technician with Canadian National Telecommunications. He was working for the CNT at Whitehorse in the Yukon Territory in the summer of 1975 when he was arbitrarily dismissed one morning shortly after reporting for work.

41) He was dismissed because of an adverse report on him by the security branch of the RCMP, undertaken when the CNT was asked to do some installation and servicing work for the federal Department of Supply and Services. As one of the technicians who would be assigned to this job, Mr. Maguire was subjected to a security check.

42) The reason for Mr. Maguire's dismissal was not revealed to him until six months later when a grievance filed on his behalf by his union reached the arbitration stage. The arbitration board upheld the company's action on the ground that national security overrides all other considerations. The union appealed the decision to the Ontario Supreme Court, but the appeal was denied. The next step to the Ontario Court of Appeal also resulted in failure. More than a year later, an appeal was made to Prime Minister Trudeau, who instructed that the Maguire case be reviewed. The "review" consisted of a brief interview with Mr. Maguire by representatives of the Department of Supply and Services and Labour Canada. The interview revealed that while still a juvenile, he had been placed on six-month probation for possession of stolen property. At the age of 16 he was found with several other youths in a car that had earlier been reported stolen. No charges were pressed in this case. Following the interview process, a curt letter was received from then Solicitor General Francis Fox which simply referred to the rulings of the arbitration board and the courts and stated that there was nothing more that could be done.

43) Mr. Maguire is now taking his grievance to the Canadian Human Rights Commission, but it is doubtful the Commission will be able to cut through the "national security" classification to give him access to the information on which his dismissal was based.

44) The Canadian Labour Congress readily concedes that, in matters genuinely affecting the national security of the country, it is sometimes essential to keep certain information confidential. But we also contend that there is a denial of natural justice when a citizen is subject to penalty without being told the reason, or given the opportunity to defend himself or herself.

45) Denial of access to government information is not just an intangible or abstract deprivation. It can, and does, inflict a great deal of anguish and economic loss upon those who are personally victimized.

46) We also note, in passing, that the "leaking" of information—some of it of questionable accuracy—can adversely

sion d'examiner ou de contester les renseignements qui ont mené à la situation préjudiciable dans laquelle ils se trouvent.

40) Voici un exemple démontrant sur le plan humain, les conséquences de cette façon d'agir—le cas de M. Bernard Maguire d'Edmonton, membre d'un de nos syndicats affiliés, la Fraternité canadienne des cheminaux, employés des transports et autres ouvriers. M. Maguire a été employé durant un an et demi à titre de technicien d'usine aux Télécommunications du Canadien national (TCN). Il travaillait pour ce même organisme à Whitehorse dans les Territoires du Yukon durant l'été de 1975, lorsqu'un matin peu après s'être rapporté au travail il a été congédié de façon arbitraire.

41) Son congédiement faisait suite à un rapport défavorable fait sur lui par la division de la sécurité de la GRC, lorsque les Télécommunications du Canadien national furent chargées par le ministère des Approvisionnements et Services d'entreprendre certains travaux d'installation et d'entretien. Comme il faisait partie du groupe de techniciens qui avaient été désignés pour ce travail, M. Maguire a été l'objet d'une enquête sécuritaire.

42) On n'a révélé à M. Maguire la raison de son congédiement que six mois plus tard lorsque le grief déposé par son syndicat à son nom est arrivé à l'arbitrage. Le Conseil d'arbitrage a appuyé la décision de la compagnie, en faisant valoir que la sécurité nationale l'emporte sur toutes les autres considérations. Le syndicat en a appelé de cette décision à la Cour suprême de l'Ontario, mais l'appel a été rejeté. Le recours à la cour d'appel de l'Ontario a aussi été un échec. Plus d'une année plus tard, on s'est adressé au premier ministre Trudeau, qui a donné ordre de réexaminer le cas Maguire. L'«examen» a consisté en une brève entrevue accordée à M. Maguire, par les représentants du ministère des Approvisionnements et Services et de Canada Travail. L'entrevue a révélé que dans son enfance, il avait été placé sous surveillance pendant six mois pour possession d'objets volés. A l'âge de 16 ans, il fut trouvé avec plusieurs autres jeunes dans une voiture qui avait été volée. Aucune accusation n'a été portée dans ce cas. A la suite de l'entrevue, il a reçu une lettre brève de M. Francis Fox, Solliciteur général à cette époque, qui faisait simplement allusion aux règlements du Conseil d'arbitrage et des tribunaux et déclarait qu'il n'y avait plus rien à faire.

43) M. Maguire a maintenant déposé un grief auprès de la Commission canadienne sur les droits de la personne, mais on doute que la Commission puisse passer outre à la classification de «sécurité nationale» pour lui permettre d'avoir accès aux renseignements sur lesquels on s'est fondé pour le congédier.

44) Le Congrès canadien du travail admet que lorsqu'il s'agit de questions qui touchent réellement à la sécurité nationale du pays, il est parfois essentiel de tenir certains renseignements confidentiels. Mais nous prétendons aussi qu'il y a refus de rendre justice dans le cas où un citoyen est pénalisé sans qu'on lui en dise la raison, ou qu'on lui donne l'occasion de se défendre.

45) Le refus de donner accès aux documents du gouvernement ne constitue pas seulement une privation intangible ou abstraite, il peut, et il inflige beaucoup d'angoisse et une perte économique à ceux qui en sont personnellement victimes.

46) Nous remarquons aussi, en passant, que la «fuite» d'information—dont certaines sont d'une exactitude douteuse

affect the rights of the individual. Such was the case for a number of Canadian trade union leaders with the much-publicized "enemies list" of recent months. It is far better for information to be generally available, so that the people affected can study and correct their files, than to have individuals tarred by so-called "leaks".

47) Specifically, we urge this committee recommend that legislation governing access to personal files be included under both the Human Rights Act and the Freedom of Information Act, when it is passed, to ensure citizens access to information on themselves.

Basic Principles

48) If a freedom of information law is to be effective, there must be a statutory requirement for government departments to compile and publish a list of all studies, reports and other "records" in their possession. Without such a listing the seeking of information will have much in common with a fishing expedition in uncharted waters. Such a listing should include documents listed as secret so that one may challenge the classification. If such documents are omitted then the citizen may never know of their existence. Such a situation would continue to encourage mistrust which the proposed law is aiming to remove.

49) In order to enable the average citizen to find out if relevant documents do exist, it is important that an information secretariat be provided. Such a group should be easily accessible in all regions in Canada through the existence of local offices and toll free numbers. Without adequate staff to provide such a service, information will remain inaccessible to many citizens.

50) The exact definition of a document is crucial in this process. While there will be grey areas that will require time to clarify, there is no intention on our part to seek Cabinet policy deliberations. Murray Rankin referred to "factual briefs, reports, background papers and other similar documents as being open to scrutiny".

51) For a citizen to understand his or her rights, it is not enough for the act itself to be available, even with the support of an information secretariat. Government has an obligation to summarize the legislation in popular language which is readily understandable. All major pieces of legislation should be published and advertised in this manner.

52) People seeking information should have a right to have their requests met within a reasonable period of time. If a decision is taken not to meet the information request, there is still a need for speed in informing the requester of the refusal. The United States limit of 10 days is closer to the ideal than the Green Paper's 20 to 30 days. If documents were already classified as secret, provision might be made for a direct appeal to the independent party.

53) An applicant seeking information must not be charged beyond a reasonable cost for the search and duplication of the documents. The Green Paper's review of the American experience showed an average fee of \$1 per request as fees under \$5 were usually waived. We agree with the Green Paper that "review costs . . . should not be chargeable in Canada". In the

se—peut être préjudiciable aux droits de l'individu. Tel fut le cas d'un certain nombre de chefs syndicaux canadiens lors de la publication de la «liste d'ennemis» il y a quelques mois. Il vaut bien mieux que les renseignements soient disponibles au public en général, pour que les personnes touchées puissent étudier et apporter des corrections à leur dossier, plutôt que de voir des citoyens compromis par ces prétendues «fuites».

47) En particulier, nous demandons instamment à ce comité de recommander que la mesure législative régissant l'accès aux dossiers personnels soit insérée à la fois dans la Loi canadienne sur les droits de la personne et dans la Loi concernant la liberté d'information, lorsqu'elle sera adoptée, afin d'assurer aux citoyens le libre accès à leur dossier personnel.

Principe de base

48) Pour qu'une loi sur la liberté d'information soit efficace, il doit y avoir des dispositions légales obligeant les ministères fédéraux à dresser et à publier une liste de toutes les études, rapports et autres «dossiers» en leur possession. Sans une telle liste, la recherche de renseignements sera très difficile. Cette liste devrait comprendre les documents marqués secrets pour qu'on puisse en contester la classification. Si ces documents sont omis, le citoyen ne pourra alors peut-être jamais en connaître l'existence. Une telle situation continuerait à encourager la méfiance que la nouvelle loi a pour but d'enrayer.

49) Pour permettre au citoyen moyen de savoir si le document pertinent existe, il est important de créer un secrétariat à l'information. Il faudrait que ce groupe soit facilement accessible dans toutes les régions du Canada grâce à la création de bureaux locaux. Sans personnel suffisant pour fournir ce service, l'information en tant que telle restera inaccessible à nombre de citoyens.

50) Dans ce processus, la définition exacte d'un document est cruciale. Bien que la délimitation de certains secteurs flous prendra un certain temps, nous n'avons pas l'intention de chercher à obtenir les comptes rendus des délibérations du Cabinet. Murray Rankin a parlé d'accès aux «mémoires, rapports, documents de base et autres documents semblables».

51) Pour qu'un citoyen comprenne ses droits, il ne suffit pas qu'il ait accès aux textes de lois, même avec l'appui d'un secrétariat à l'information. Le gouvernement se doit de résumer la législation dans un langage accessible à tous. Les principales mesures législatives devraient être publiées et affichées de cette manière.

52) Toute personne à la recherche de renseignements est en droit d'exiger qu'on lui réponde dans un délai raisonnable. S'il est décidé de ne pas répondre à la demande d'information, l'auteur devra être avisé du refus le plus tôt possible. La limite de dix jours qui existe aux États-Unis est bien plus proche de l'idéal que celle du Livre vert: 20 à 30 jours. Si les documents sont déjà classés comme secrets, on pourrait créer une disposition pour en appeler directement à un arbitre impartial.

53) Quiconque est à la recherche d'informations ne devrait pas se voir imputés des frais déraisonnables de recherches et de photocopie. L'examen de l'expérience américaine, figurant dans le Livre vert, indique un droit moyen de \$1 par demande, étant donné que ceux inférieurs à \$5 ne sont habituellement pas réclamés. Nous convenons avec le Livre vert qu'au

latter we would include Murray Rankin's point that "costs of any litigation should be borne by the government in all but exceptional cases."

54) The overall thrust should be that information gathered by the government is available and that the burden of proof is on the government to justify any exemptions. The government should have to prove that publications would do serious harm in a particular area. The areas in which harms might be considered to arise should be narrowly defined. It should be noted that even where a Minister exercised his or her discretion within a recognized area, this decision should be reviewable. The Canadian Labour Congress does not propose to stipulate specific areas for exemption in this submission because of our belief in the principle that all information should be available unless it can be proved that publication would cause serious harm. While we recognize that certain areas of information should be subject to exemptions, we do not want legislation that would allow exemption by class of document such as national security or national defence, etc. If there is no strict requirement that the burden of proof is on the government to show what harm would result from publication, there is the possibility that a category such as national security could be stretched to prevent publication of information from which no real harm would result.

55) The review mechanism is the area open to widest debate. We have already indicated that the doctrine of Ministerial Responsibility *per se* should not prevent such a review. A two-tier review is probably the best mechanism. The first level would be a Commissioner of Information who could try to resolve any disputes that arose over classification. There should be statutory provision for a Commissioner under a Freedom of Information Act. The Commissioner would report directly to Parliament, as is now the case with the Auditor General. Provision should be made in the legislation for the payment of the Commissioner and other staff needed for the administration of the Act. While a Commissioner could not overrule a classification that a document was secret, he or she could make a finding on the case which could be available to the applicant, the department involved and the second level of appeal. This stage should also be completed within a reasonable time period. It is hoped that most disputes could be resolved at this level. Indeed we would hope that very few requests for information would be met with the reply that the document was not to be released. This assumes a direct re-evaluation of the misused categories of classification.

56) A second level of appeal should be provided. It should be independent of the government and of the bureaucracy, and have the power to overrule classifications of confidentiality by any Minister. While judicial review may have its own limitations, they are ones which a government should be able to live with. We therefore join Murray Rankin and ACCESS in supporting judicial review. We would also add that 73 per cent of Members of Parliament as indicated in the "Policy Paper of the All Party Committee on Freedom of Information" appended to the minutes of your committee for February 14, 1978, support judicial review.

Canada, aucun frais d'appel ne devraient être réclamés. A ce qui précède, ajoutons la recommandation de Murray Rankin, c'est-à-dire «que tous frais de litige devraient être assumés par le gouvernement dans tous les cas, sauf circonstances exceptionnelles».

54) Voici ce que devrait être l'orientation globale: toute information recueillie par le gouvernement doit être accessible et il lui incombe de justifier toute exemption. En effet, ce dernier devra prouver que la publication de renseignements pourrait être préjudiciable dans un domaine donné. Le domaine en question devra être défini avec précision. Il est à noter que même lorsqu'un ministre a exercé ses pouvoirs dans un domaine donné, sa décision devrait pouvoir être revue. Le Congrès du travail canadien n'a pas l'intention d'énumérer ici les secteurs d'exemption par ce que nous avons pour principe que tout renseignement devrait être accessible sauf s'il est prouvé que sa publication pourrait entraîner un préjudice grave. Bien que nous reconnaissons que certains domaines d'information devraient faire l'objet d'exemptions, nous ne voulons pas d'une législation qui autoriserait une exemption par catégorie de documents: sécurité nationale, défense nationale, etc. S'il n'est stipulé nulle part qu'il incombe au gouvernement de démontrer le tort qui pourrait résulter d'une publication, une catégorie comme la sécurité nationale pourrait alors être étendue pour empêcher la publication d'informations qui ne feraient aucun tort réel.

55) Le système d'examen est un domaine ouvert aux plus vastes débats. Nous avons déjà indiqué que la doctrine de la responsabilité ministérielle *en elle-même* ne devrait pas empêcher cet examen. Un examen à trois niveaux est probablement le meilleur système. Le premier niveau serait celui du commissaire à l'information qui pourrait essayer de régler des différends découlant de la classification. Il faudrait que la loi sur la liberté d'information comporte une disposition prévoyant la nomination d'un commissaire comptable devant le Parlement, comme c'est actuellement le cas du vérificateur général. Il devrait également y avoir, dans cette loi, une disposition concernant la rémunération du commissaire et du personnel nécessaire à l'application de la loi. Bien qu'un commissaire ne puisse se prononcer contre une classification stipulant qu'un document est secret, il pourrait rendre une décision qui serait communiquée au demandeur, au ministère concerné et au deuxième palier d'appel. Ce stade devrait également être effectué dans un délai raisonnable. On espère que la plupart des différends seront réglés à ce palier. Nous espérons en fait que très peu de demandes d'information ne pourront être honorées sous prétexte que le document ne peut être diffusé. Cela implique une ré-évaluation directe des catégories de classification abusive.

56) Il devrait exister un deuxième palier d'appel. Il devrait être indépendant du gouvernement et de l'administration et pouvoir aller au-delà des classifications de confidentialité fixés par un ministre quelconque. Bien que l'examen judiciaire ait ses propres limites, le gouvernement devrait pouvoir s'en accommoder. Nous nous joignons donc à Murray Rankin et à ACCESS pour approuver l'examen judiciaire. Nous aimerions également ajouter que 73 p. 100 des députés—comme l'indique l'énoncé de la politique du Comité de partis sur la liberté de l'information annexé au procès-verbal de votre comité du 14 février 1978—sont en faveur de l'examen judiciaire.

57) The question of what level of the courts should be responsible for the judicial review mechanism has been a subject which has received considerable scrutiny by individuals and organizations which support the principle of freedom of information. We note the explicit suggestion by the All-Party Committee and the implicit suggestion by Murray Rankin that a review tribunal composed of a special panel of judges from the Federal Court be established to review freedom of information cases.

58) The Canadian Labour Congress wishes to suggest that the judicial review mechanism belongs in the hands of the Supreme Court of Canada. While we would agree there may be no precedent for such a step, we would point out that a Freedom of Information Act is also without precedent in Canada and it is of such importance that the possible routes of appeal should be as short as possible. Resolution of any appeal for information should be swift and final.

Summary

58) The Canadian Labour Congress would be happier to be dealing with an actual Bill at this time and it is noteworthy that many Members of Parliament feel the same way, as the All-Party Committee paper showed. However, if the Green Paper were legislation, then the principle of freedom of information would be in jeopardy.

59) We believe the suggested exemptions in the Green Paper are much too broad. There should be an independent appeal with authority to reverse a Minister's classification. Indeed, it is important that a Minister's decision face up to independent scrutiny.

60) What we should be seeking is a reasonable means for distribution of information. Instead, the Green Paper talks about an adversary system and draws a parallel with a football team. Implicit in this kind of approach is that there will be winners and losers. One can only assume that the winners will be those who possess the information and the power (the government and those influential enough to curry the government's favour) and the losers will be those who don't (the public). In addition, we seriously question how a document prepared on behalf of the government can advance this adversary concept. Surely, in a democratic society there shouldn't be winners and losers, as is implicit in the concept. The only real victory is one in which all are equally victorious and there is defeat for no one.

61) Additionally, we should not have to witness a situation where the granting or withholding of information from the public depends upon the degree of their power or influence.

62) The treatment of the role of public employees in the Green Paper is most ambivalent. Are they "employees" of the public which pays their wages or of the party in government which manages their activities? Why does the Green Paper never examine the option of removal of the author's name to maintain the anonymity principle?

63) The Green Paper notes that "advice contained in such documents might be construed in the press and Parliament as embarrassing to a Minister or be used to try to break down the

57) La question de savoir quel niveau d'instance judiciaire sera responsable du mécanisme de l'examen judiciaire a fait l'objet d'un examen considérable de la part de particuliers et d'organisations qui sont pour le principe de la liberté d'information. Nous avons noté la suggestion explicite du Comité de tous les partis et celle, implicite, de Murray Rankin de créer un tribunal d'examen qui serait composé d'un groupe spécial de juges de la cour fédérale chargés d'examiner les cas mettant en cause la liberté d'information.

58) D'après le Congrès du travail du Canada l'examen judiciaire doit relever de la compétence de la Cour suprême du Canada. Bien que nous convenions qu'il n'existe pas de précédent concernant une telle démarche, nous soulignons que la loi sur la liberté d'information est également sans précédent au Canada et revêt une telle importance que la filière permettant d'interjeter appel devrait être aussi courte que possible. La décision de tout appel concernant une question d'information devrait être rendue rapidement et irrévocablement.

Résumé

58) Le Congrès du travail du Canada serait plus heureux d'étudier un véritable bill à l'heure actuelle et il convient de remarquer qu'un bon nombre de députés sont du même avis, comme l'indique le document du Comité multipartite. Cependant si le Livre vert devenait loi, le principe de la liberté d'information serait alors compromis.

59) Nous estimons que les exemptions proposées dans le Livre vert sont trop larges. Une cour d'appel indépendante devrait être investie du pouvoir de renverser la cote attribuée par un ministre. Qui plus est, il est important que la décision d'un ministre soit examinée par un organisme indépendant.

60) Alors que nous devrions essayer de trouver un moyen convenable pour diffuser l'information, le Livre vert parle plutôt d'un système d'adversaire et établit un parallèle avec une équipe de football. Cette approche suppose implicitement qu'il y aura des gagnants et des perdants. On ne peut que supposer que les gagnants seront ceux qui possèdent l'information et le pouvoir (le gouvernement ainsi que ceux qui ont suffisamment d'influences pour obtenir la faveur du gouvernement) et les perdants n'y ont pas accès (le public). En outre, nous nous demandons sérieusement comment un document préparé au nom du gouvernement peut faire progresser cette notion d'adversaires. Il est vrai certes que dans une société démocratique il faut des gagnants et des perdants. La seule véritable victoire, c'est lorsque tous en sortent également victorieux et que personne n'y perd.

61) De plus, nous ne devrions pas être témoins d'une situation où la divulgation ou la non-communication de renseignements au public dépend de la puissance ou de l'influence de la personne à qui est destinée cette information.

62) Le rôle des employés des services publics est traité de façon très ambivalente dans le Livre vert. Sont-ils «employés» au service des contribuables qui leur versent leur salaire ou du parti au pouvoir qui gère leurs activités? Pourquoi le Livre vert n'étudie-t-il pas la possibilité de taire le nom de l'auteur afin de satisfaire au principe de l'anonymat?

63) Le Livre vert fait remarquer que «les conseils contenus dans ces documents pourraient être interprétés dans la presse et au Parlement comme embarrassants pour un ministre ou

unity of the governing party, even though such advice did not represent government policy or a course of action acceptable to the Minister." This comment would indicate that the concern is more to avoid embarrassment to the government than to protect the public's freedom to obtain information.

Recommendations

64) *The Canadian Labour Congress believes that freedom of information legislation should be based on the premise that information plays the crucial role in the economy and society. In drafting such legislation, we believe the government must include the following points as key elements:*

1. All information gathered by public employees and documents prepared by government employees should be considered public.
2. Any exceptions to the above rule would require that the government must prove that publication of the pertinent information would do serious harm in a particular area.
3. Government collects information of public interest, such as on occupational health and safety factors, from business and other organizations. This information should be available to the public. (While we realize that the joint committee is dealing specifically with access to federal government documents, we would like to add our firm conviction that the principle of freedom of information should be extended to other levels of the public sector and to the private sector as well. We believe, for instance, that citizens should have access to their own personnel records and to their credit records.)
4. Legislation governing access to personal files should be included in both the Canadian Human Rights Act and in a new Freedom of Information Act, when it is passed, to ensure that citizens will have recourse to an appeals mechanism if access is initially denied.
5. Administrative procedures governing the operation of various government bodies should be made public.
6. Government departments should compile and publish a list of all studies, reports and other "records" in their possession. This list could indicate which reports, if any, would be considered confidential and the class of confidentiality.
7. An information secretariat should be established to assist in the search for documents.
8. Requests for information should receive a response within a reasonable period of time; we would suggest 10 working days.
9. Applications for information should not be hindered by the costs involved. We believe that review costs should not

être utilisés pour tenter de l'unité du parti au pouvoir, bien que ces conseil ne constituent pas une politique gouvernementale ou une ligne de conduite agréable au ministre.» Ce commentaire indiquerait qu'on se préoccupe plus d'éviter d'embarrasser le gouvernement que de protéger la liberté du public en ce qui concerne l'accès à l'information.

Recommandations

64) *Le Congrès du travail du Canada estime qu'une loi sur la liberté d'information devrait être fondée sur la prémisse que l'information joue un rôle vital dans l'économie et dans la société. En rédigeant une telle loi, le gouvernement devrait à notre avis inclure les points suivants comme éléments clés:*

1. Tous les renseignements rassemblés par des employés des services publics ainsi que tous les documents préparés par les employés du gouvernement devraient être mis à la disposition du public.
2. Toute exception à la règle susmentionnée exigerait que le gouvernement prouve que la publication de l'information pertinente porterait préjudice dans un domaine particulier.
3. Le gouvernement obtient des entreprises et d'autres organisations des renseignements d'intérêt public, portant par exemple sur des facteurs relatifs à l'hygiène et à la sécurité du travail. Ces renseignements devraient être mis à la disposition du public. (Bien que nous nous rendions compte que le comité mixte s'occupe spécifiquement de l'accès aux documents du gouvernement fédéral, nous aimerions ajouter notre ferme conviction que le principe de la liberté d'information devrait être étendu à d'autres niveaux tant du secteur public que du secteur privé. Nous croyons, par exemple, que les citoyens devraient avoir accès à leur propre dossier personnel ainsi qu'à leur dossier concernant leur solvabilité financière).
4. Des mesures législatives régissant l'accès aux dossiers de personnel devraient être incluses tant dans la Loi canadienne sur les droits de la personne que dans la nouvelle Loi sur la liberté d'information, lorsque cette dernière sera adoptée, afin de s'assurer que tous les citoyens pourront avoir recours à des procédures d'appel si on leur refusait l'accès à leur dossier.
5. Les procédures administratives régissant le fonctionnement de divers organismes gouvernementaux devraient être révélés au public.
6. Les ministères gouvernementaux devraient dresser et publier une liste de tous les rapports, études et autres «dossiers» en leur possession. Cette liste pourrait indiquer quels rapports, le cas échéant, seraient considérés confidentiels ainsi que leur cote.
7. Un secrétariat à l'information devrait être mis sur pied afin d'aider à la recherche des documents.
8. On devrait répondre aux demandes d'information dans un délai raisonnable; nous proposerions un délai de 10 jours ouvrables.
9. Les demandes d'information ne devraient pas être entravées par les coûts qu'elles entraînent. Nous croyons que

be chargeable and that the costs of any litigation should be borne by the government.

10. There should be a two-tier review mechanism comprising first a Commissioner of Information who would report directly to Parliament, and judicial review by the Supreme Court of Canada which would have the power to overrule classifications of confidentiality by any Minister.

Respectfully submitted by

THE CANADIAN LABOUR CONGRESS

Joe Morris, President
Donald Montgomery, Secretary-Treasurer
Shirley G. E. Carr, Executive Vice-president
Julien Major, Executive Vice-President

Ottawa, Ontario

March 21, 1978

les frais d'examen ne devraient pas être imputables au requérant et que les frais résultant de tout litige devraient être assumés par le gouvernement.

10. On devrait mettre sur pied un mécanisme de révision à deux volets comprenant, d'une part un Commissaire à l'information qui serait directement comptable envers le Parlement et d'autre part une procédure d'examen judiciaire par la Cour Suprême du Canada qui aurait le pouvoir d'annuler les classifications attribuées par n'importe quel ministre.

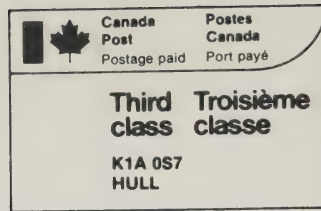
Respectueusement soumis par

LE CONGRÈS DU TRAVAIL DU CANADA

Le président, Joe Morris,
Le secrétaire trésorier, Donald Montgomery
Le vice-président exécutif Shirley G. E. Carr
Le vice-président exécutif Julien Major

Ottawa, Ontario

le 21 mars 1978



If undelivered, return COVER ONLY to:
Printing and Publishing,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7
En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à
Imprimerie et Édition,
Approvisionnement et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

WITNESSES - TÉMOINS

From the Writers' Union of Canada:

Mr. Timothy Findley, Chairman;
Mr. Aubrey Golden, Legal Counsel;
Mrs. Ellen Powers, Executive Director.

From the Periodical Writers Association:

Mrs. Heather Robertson, Chairman;
Mrs. Pamela Sigurdson, Legal Counsel.

From the Canadian Labour Congress:

Mr. Julien Major, Executive Vice-President;
Mrs. Mary Eady, Assistant Director;
Mr. Pat Kerwin, Director of Political Education;
Mr. John Clark, Assistant to the Director of Public Relations;
Mr. John McNevean, Research Director.

De «Writers Union of Canada»:

M. Timothy Findley, Président;
M. Aubrey Golden, Conseiller juridique;
Mme Ellen Powers, Directeur exécutif.

De «Periodical Writers Association»:

Mme Heather Robertson, Présidente;
M^{me} Pamela Sigurdson, Conseiller juridique

Du Congrès du Travail du Canada:

M. Julien Major, Vice-président exécutif;
Mme Mary Eady, Directeur adjoint;
M. Pat Kerwin, Directeur de l'enseignement politique;
M. John Clark, Adjoint du directeur des relations publiques;
M. John McNevean, Directeur de la recherche.

Government
Publication

BINDING SECT. NOV 8 1979

Government
Publication

